

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

INSTITUTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIA E DESENVOLVIMENTO

VLADIMIR BRAVO COLLY

Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira.

Rio de Janeiro

2010

Vladimir Bravo Colly

Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Orientadora: Mônica Desiderio

Rio de Janeiro

2010

Vladimir Bravo Colly

Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovada em ___/___/_____

Ana Célia Castro (Dra.)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPED/IE/UFRJ

Mônica Desiderio (Dra.)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPED/IE/UFRJ

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (Dra.)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPED/IE/UFRJ

Sandra Cristina Gomes (Dra.)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Depto. de Políticas Públicas

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a existência de divergências de resultados no processo de descentralização da educação pública a partir de indicadores retirados de seis municípios fluminenses e do Estado do Rio de Janeiro. Trata dos conceitos e das características da descentralização e faz um resumo dos aspectos positivos e negativos mencionados na literatura acadêmica a seu respeito. Traz um breve histórico do federalismo e da descentralização na história brasileira, com ênfase no serviço público de educação, observado do ponto de vista dos textos legais e constitucionais. Examina ainda a situação atual e as necessidades da coordenação do sistema educacional brasileiro, com análise de suas especificidades mais relevantes. Uma primeira aproximação com as causas das divergências encontradas é feita com base na literatura de instituições e políticas públicas, como indicativo para pesquisas futuras. A conclusão demonstra haver forte diversidade nos processos de descentralização dos municípios avaliados, cujos principais fundamentos estão relacionados à autonomia constitucional desses municípios e à ausência de instrumentos mais efetivos de coordenação do sistema educacional. Essa parcial liberdade de atuação tende a ser preenchida por regras e arranjos locais, onde se destacam a capacidade orçamentária de cada município, a existência de uma burocracia capaz e estável e elementos de pressão internos e externos ao serviço público.

Palavras-chave: descentralização, educação, coordenação.

ABSTRACT

This work intends to analyze the existence of differences in the outcomes brought by the process of decentralization of public education, based on data of six municipalities of the State of Rio de Janeiro. Concepts and characteristics of decentralization will be discussed, as well as its positive and negative aspects pointed out by academic literature. The trajectory of federalism and decentralization in Brazil, with emphasis on education as a public service, is found in legal texts (constitution and laws) related to public education, and a deeper study of the coordination of the educational system. A first approach to the causes and divergences found in the data is carried out based on the literature on institutions and public policies, as a proposal for future research. The conclusion of this study shows that there is a strong diversity of results in the processes of decentralization in the municipalities analyzed, due to mainly the constitutional autonomy and the absence of more effective instruments related to the coordination of the educational system. This partial freedom tends to be addressed by local rules and solutions, from which the budgetary capacity of each municipality, the existence of an efficient and stable bureaucracy, and internal and external enforcement issues should be stressed.

Keywords: Decentralization, education, coordination.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DESCENTRALIZAÇÃO. ASPECTOS TEÓRICOS.	13
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.	13
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO NA LITERATURA ACADÊMICA.	14
3 EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: FORMAÇÃO, HISTÓRICO E DESCENTRALIZAÇÃO.	18
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	18
3.2 BREVE HISTÓRICO DO FEDERALISMO E DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.	19
3.3 DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO. HISTÓRICO.	23
4 DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO.	36
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.	36
4.2 PLANEJAMENTO	39
4.3 CURRÍCULOS	41
4.4 FINANCIAMENTO. FUNDEB.	43
4.5 FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO	47
5 INSTITUIÇÕES E EDUCAÇÃO.	54
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	54
5.2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL EM TEORIA.	55
5.3 EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES.	61
6 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.	64
6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	64
6.2 EDUCAÇÃO. POLÍTICAS PÚBLICAS. ATORES RELEVANTES.	65
6.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS. DESCENTRALIZAÇÃO.	67

7 METODOLOGIA	70
7.1 ASPECTOS GERAIS	70
7.2 DADOS. ESCOLHA, COLETA E TRATAMENTO	71
7.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO	74
8 ESTUDO DESCRITIVO DOS MUNICÍPIOS	75
8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	75
8.2 ESTADO DO RIO DE JANEIRO	75
8.3 ANGRA DOS REIS	82
8.3.1 Dados históricos e geográficos.	82
8.3.2 Educação	84
8.4 ITAPERUNA	87
8.4.1 Dados históricos e geográficos.	87
8.4.2 Educação	88
8.5 NOVA FRIBURGO	92
8.5.1 Dados históricos e geográficos.	92
8.5.2 Educação	94
8.6 RESENDE	97
8.6.1 Dados históricos e geográficos.	97
8.6.2 Educação	99
8.7 RIO DAS OSTRAS	103
8.7.1 Dados históricos e geográficos.	103
8.7.2 Educação	104
8.8 RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO)	108
8.8.1 Dados históricos e geográficos.	108
8.8.2 Educação	110
9 ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS	115
9.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	115
9.2 COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS E DIVERSIDADE DE ATUAÇÃO. EXAME DAS DIVERGÊNCIAS.	116
9.3 ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. EXAME DE DIVERGÊNCIAS.	127

10 DIVERGÊNCIAS EM DESCENTRALIZAÇÃO. ANÁLISE CRÍTICA	132
10.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	132
10.2 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DIFERENÇAS. PONTOS DETERMINANTES E AUXILIARES.	132
10.3 DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO. INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS.	139
11 CONCLUSÕES	145
BIBLIOGRAFIA	150

1 INTRODUÇÃO

A ideia inicial deste estudo surgiu do antigo – e ainda atual – debate sobre a qualidade do ensino público brasileiro. Afirma-se de forma indiscriminada que os gastos em educação no Brasil são exagerados, adequados ou insuficientes, seja em uma análise direta ou em comparação com outros países. Pouca divergência há, no entanto, em relação aos resultados: o ensino oferecido pelo poder público brasileiro é constantemente criticado pela sua baixa qualidade e pela incapacidade de formação de cidadãos preparados e conscientes.

Esses resultados, contudo, parecem não ser uniformes em todo o país. Regularmente nos chegam informações sobre a existência de variedades de indicadores quantitativos e qualitativos entre estados e municípios no que diz respeito à educação, apesar de as normais legais de regência do tema serem, de modo geral, padronizadas e aplicáveis a todos esses entes.

Apesar da relevância da questão, básica para o alcance posterior de conclusões e soluções de políticas públicas, nota-se que essas informações em regra não são fundamentadas em estudos técnicos formais, que apontem não só a efetiva existência de dissensos nos resultados educacionais, mas que também delimitem seus aspectos e características principais e indiquem os pontos sensíveis sobre os quais as políticas públicas poderão atuar, de forma a obter resultados mais apurados.

Este trabalho pretende tratar exatamente desses temas, a fim de trazer rigor acadêmico e bases mais sólidas a um suposto senso comum, permitindo, assim, a elaboração de estudos e pesquisas futuras sobre a questão, inclusive sobre as possíveis causas dessa divergência de resultados, o que já será discutido, ainda que de forma preliminar e não conclusiva, nesta dissertação. O ponto central deste estudo, assim, será o exame dos processos locais de descentralização da educação pública e a caracterização de divergências na

condução e nos resultados desse processo.

A base teórica para a análise dos fatos e apresentação das conclusões terá como eixo principal a descentralização, suas características, seus aspectos mais relevantes, conveniências e críticas. A descentralização será tratada como um processo histórico, dinâmico, que exige uma compreensão dos fatos pretéritos não só para a correta apreciação da realidade mas principalmente para a avaliações de tendências e caminhos. A caracterização desse processo será feita tanto através das discussões acadêmicas que envolvem a descentralização como por meio de um exame direto da legislação nacional que disciplina a sua face prática.

A existência das mencionadas diversidades de resultados indica a presença de certo grau de liberdade na formulação e execução de políticas públicas em educação por parte dos entes federativos, não obstante o já mencionado rol de regras comuns que os constrange. O ponto de partida deste estudo, dessa forma, é uma análise das divisões de competências e da descentralização desse serviço público, de modo que seja possível estabelecer as medidas iniciais de autonomia de cada ente estudado. Será feita uma breve avaliação da descentralização na história recente brasileira, imprescindível para a compreensão da descentralização da educação, cujo histórico será remontado a partir do primeiro texto constitucional brasileiro (Constituição de 1824). Ainda sobre a descentralização será discutida, ainda que de forma breve, mas necessária, diante do dissenso acadêmico, a sua eficácia como promotora da qualidade dos serviços públicos.

As peculiaridades da estrutura federativa brasileira e seus reflexos no serviço público de educação também serão avaliados, principalmente sob o ponto de vista da coordenação do sistema, onde serão tratados temas como planejamento educacional, currículos, financiamento (com ênfase no Fundeb), fiscalização e avaliação.

A diversidade dos resultados em educação e a extensão da descentralização serão

analisadas em um estudo de caso de seis municípios do Estado do Rio de Janeiro, representativos das regiões que o compõem: Rio de Janeiro (Região Metropolitana), Nova Friburgo (Região Serrana), Itaperuna (Norte/Noroeste Fluminense), Rio das Ostras (Baixada Litorânea), Resende (Médio Paraíba/Centro Sul) e Angra dos Reis (Costa Verde)¹.

Será feito um breve histórico da formação de cada um desses municípios, além de uma avaliação dos principais indicadores relacionados à educação e do grau de descentralização encontrado na educação pública. A partir dos dados individuais será feita uma análise conjunta dos municípios, o que permitirá conclusões sobre a efetiva existência de dissensos e seus pontos mais relevantes.

A diversidade de gestões e resultados em uma estrutura aparentemente uniforme suscita de imediato questões sobre os fundamentos que justificam sua existência. Apesar de não ser o interesse primário deste estudo, serão feitas algumas considerações sobre as possíveis causas das divergências de descentralização, diante de sua relevância e complementaridade ao tema aqui discutido.

Essa discussão, apenas inicial, repita-se, terá por base a análise das instituições, sua criação e suas modificações ao longo do tempo. Apesar da multiplicidade de conceitos e das diversas correntes teóricas sobre o tema, o estudo das instituições parece oferecer um apoio adequado para a avaliação da diversidade de resultados encontrados em municípios diversos, no que diz respeito aos indicadores educacionais.

A análise das instituições, especialmente quando tratada sob o ponto de vista cultural, fica incompleta se não é lançado um olhar sobre a educação como política pública, em especial sobre os atores relevantes, a formulação e, principalmente, a implementação desse tipo de política, questão sempre pungente na história das intenções públicas nacionais. As políticas públicas, por medida de racionalidade, serão analisadas com ênfase na educação,

¹ O critério para a escolha desses municípios é esclarecido na Metodologia.

sem prejuízo de alguns aportes de caráter geral.

As principais conclusões, tanto as relativas às divergências de descentralização quanto às suas causas, serão apontadas ao fim deste estudo, onde também será discutida a necessidade de realização de pesquisas sequenciais sobre o tema, que permitam uma melhor compreensão do processo de descentralização da educação pública brasileira.

2 DESCENTRALIZAÇÃO. ASPECTOS TEÓRICOS.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As atribuições e os limites do Estado são permanentemente questões centrais no debate político-ideológico. Alcançaram, contudo, maior proeminência com o conflito provocado pela ascensão liberal nas décadas de oitenta e noventa, resultado da concepção minimalista defendida por essa corrente, em contraste com a defesa insistente da relevância do Estado praticada por grupos que se encontram mais à esquerda do espectro político.

Algumas políticas, no entanto, encontram-se na interseção desses distintos polos ideológicos, resultando em uma espécie incomum de consenso entre posições ideológicas tão díspares. A descentralização, aqui entendida como a *transferência de competências administrativas para entidades político-administrativas autônomas e menores*, é uma dessas políticas, que surgia com recorrência nas propostas dos diversos campos ideológicos e com o decorrer do tempo se aproximou do *status* de questão incontroversa.

A Constituição Federal de 1988, nítido produto desses diferentes matizes ideológicos, estabeleceu medidas concretas no sentido da descentralização, especialmente em relação aos serviços públicos de educação, com a definição de competências prioritárias para cada ente da federação. Os anos posteriores à sua promulgação testemunharam esforços para a implementação de uma rede descentralizada e estável de competências em educação, além da criação de novas fontes de financiamento que, ao menos em tese, contribuiriam para o aprimoramento do serviço público prestado.

Permanecem, contudo, algumas sérias divergências acadêmicas a respeito dos resultados do processo de descentralização, que descaracterizam uma suposta unanimidade do instituto e tornam necessária alguma reflexão sobre a necessidade, conveniência e adequação

de sua implementação. Essas questões, que ultrapassam o campo meramente teórico, como se verá nos capítulos finais dessa dissertação, serão o objeto deste capítulo.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO NA LITERATURA ACADÊMICA.

Não há grandes discussões acadêmicas a respeito da extensão do conceito de descentralização, que é em geral compreendida como um *conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado* (FALLETI, 2006). É um conceito mais amplo que o *desconcentração*, que descreve mecanismos de transferência de encargos e tarefas no interior das unidades administrativas ou políticas subnacionais, e que o de *delegação*, definido como a transferência de graus de poder decisório (MELO, 1996).

A descentralização pode ser entendida em três aspectos: *político* (concessão de autonomia federativa aos entes subnacionais, em regra por meio da Constituição), *fiscal* (cessão de poder de tributar e de parcelas da arrecadação a entidades federativas menores) e *administrativo*, interesse principal deste estudo, entendido como a transferência de atribuições a Estados e Municípios para a prestação de serviços públicos.

Ao contrário do que ocorre com a conceituação, há um grande debate teórico a respeito dos *fundamentos e efeitos* da descentralização, que suscitam discussões relevantes a respeito das políticas adotadas nas últimas décadas. Virtudes e imperfeições da descentralização são suscitadas e questionadas recorrentemente, e oferecem subsídios suficientes para a adoção de posições opostas, com coeficientes similares de qualificação.

Em defesa da descentralização argumentou-se que trazia mais eficiência ao serviço público (BRESSER: 1998; SILVA E CRUZ: 1996), concretizando a ideia de que cada bem

público deve ser provido pelo nível de governo que represente a forma mais próxima à área geográfica que se beneficia daquele bem (MELO, 1996)². Seria ainda capaz de gerar inovações e modernização gerencial (MELO, 1996); permitiria um maior controle popular, acresceria a transparência na prestação do serviço, fortaleceria a democracia, aumentaria os níveis de *accountability* e evitaria o aparecimento de “*nichos geradores de vantagens*” (GLADE, 1998). Além disso, a experiência internacional recomendaria a aplicação do instituto (KETTL, 1998; JENKINS, 1998; RICHARDSON, 1998).

No polo oposto, questionava-se a validade da medida em razão da ausência de capacidade dos pequenos gestores (ARRETCHE, 1999), do prejuízo à economia de escala (KETTL, 1998) e da limitação à circulação de informações entres os executores das medidas administrativas (KETTL, 1998; ABRÚCIO, 1998). Era também discutido o fato de a descentralização dar margem ao aumento de desigualdades regionais e à fragmentação do serviço público (ABRÚCIO, 1998; ARRETCHE, 1999; ALMEIDA, 1996), além de poder se caracterizar como um estímulo a fraudes (ARRETCHE, 1999).

Em relação à execução efetiva dos serviços, as críticas se centravam na constante ausência de um plano coerente e consistente de redistribuição dos encargos (OLIVEIRA E BIASOTO, 1999; DRAIBE, 1997), além da ausência de uma coordenação efetiva do sistema (MELO, 1996), o que impedia que fossem alcançadas metas inicialmente projetadas.

O quadro abaixo sintetiza os principais benefícios e vicissitudes apontados na literatura acadêmica a respeito do processo de descentralização:

² Nesse sentido, a União Europeia faz uma defesa intransigente do *princípio da subsidiariedade*, segundo o qual as funções públicas devem ser exercidas pelo nível de governo mais descentralizado possível, a menos que haja demonstrações concretas de que tais serviços possam ser exercidos de forma mais eficaz por níveis mais altos de governo (MELO, 1996).

DESCENTRALIZAÇÃO	
Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Maior eficiência alocativa	Clientelismo e ineficiência
Geração de inovação	Prejuízo à economia de escala
Modernização gerencial	Ausência de capacidade administrativa das entidades subnacionais
Maior controle popular	Irresponsabilidade fiscal das entidades subnacionais
Aumento da transparência do serviço	Ausência de coordenação
Aumento da <i>accountability</i>	Limitação à circulação de informações
Aumento da democracia	Fragmentação do serviço público
Preservação da cultura e identidade local	Aumento das desigualdades regionais

Fonte: elaborado pelo autor.

Difícilmente se poderá se avaliar de forma exclusivamente conceitual a qualidade dos resultados de um processo de descentralização. Como se trata efetivamente de um *processo*, que envolve atores diversos, em ambientes institucionais particulares e em momentos históricos determinados, os resultados serão provavelmente muito distintos para cada um dos casos, ainda que os fundamentos e propósitos sejam comuns.

Como afirma Melo (1996), a teoria da descentralização é bem mais precisa na definição de conceitos do que no estabelecimento de responsabilidades concretas. Como regra geral, deve-se avaliar prioritária e casuisticamente os benefícios e custos associados a economias de escala, heterogeneidade das preferências locais, diversos tipos de externalidades envolvidas, amplitude geográfica das externalidades e capacidade financeira de cada nível de governo.

Há que se considerar ainda, como relembra o protocolo relativo ao princípio da subsidiariedade da União Europeia³, que esse tipo de política é essencialmente *dinâmico*, o que significa que o nível de ação pode variar de acordo com as circunstâncias.

A incerteza apriorística a respeito dos resultados da descentralização torna

³ Sobre esse protocolo, ver:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a27000_pt.htm.

fundamental a ampla realização de estudos de caso que descrevam de forma minuciosa as circunstâncias de tempo, agentes e instituições, de modo que se possa configurar um painel maior, com informações claras e objetivas a respeito dos efeitos da descentralização em cada uma dessas circunstâncias, a fim de subsidiar a elaboração de políticas públicas específicas, dotadas de graus maiores de factibilidade e resultados positivos.

Este trabalho faz a análise das experiências de descentralização em seis municípios do Estado do Rio de Janeiro, cujos resultados, como se verá no capítulo 8, são bastante díspares. Além disso, diversas características apontadas pela literatura acadêmica, tanto positivas quanto negativas, podem ser verificadas nesse estudo, sem que se tenha encontrado regras gerais que justifiquem sua presença, o que reafirma a importância das circunstâncias singulares e locais para a avaliação dos resultados da descentralização.

3 EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: FORMAÇÃO, HISTÓRICO E DESCENTRALIZAÇÃO.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Como foi mencionado no capítulo anterior, a descentralização em regra é construída de forma sequencial, ao longo de determinado período de tempo. É, antes de tudo, um processo dinâmico, que exige uma apreciação histórica tanto para sua perfeita caracterização como para a investigação de suas diretrizes e perspectivas, elementos fundamentais para a avaliação dos casos concretos que serão tratados (cf. Capítulos 8 e 9).

Essa natureza peculiar da descentralização produz também reflexos na apreciação teórica que será feita no capítulo 5, já que a análise da trajetória e da continuidade dos projetos são assuntos essenciais quando se trata de instituições e políticas públicas. Como se verá, a manutenção dos programas públicos é questão essencial na discussão da implementação das políticas públicas, condicionando boa parte de seu resultado. Da mesma forma, o conjunto histórico de regras, políticas e decisões de governo, associado às circunstâncias de época, tem impacto considerável sobre as oportunidades futuras, tanto de uma forma positiva quanto negativa.

Neste capítulo será feita uma breve análise da descentralização na história independente brasileira, acompanhada de um histórico da descentralização na educação pública nacional. As relações entre ambas serão apontadas na conclusão.

3.2 BREVE HISTÓRICO DO FEDERALISMO E DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.

A história federativa brasileira está marcada por ciclos de centralização e descentralização política, dependentes das vontades, aptidões e possibilidades de governos mais ou menos capazes de recolher ou dividir poderes em relação aos demais entes da federação. Verifica-se, de um modo geral, uma tendência maior de centralização em períodos menos democráticos e o movimento inverso nas fases mais estáveis da democracia brasileira, quando a sustentação do poder central depende fundamentalmente de apoio das entidades subnacionais. O caráter pendular do movimento, contudo, é nítido, expondo o país às consequências desfavoráveis decorrentes da inconstância e da irregularidade na definição das responsabilidades pela prestação de serviços públicos fundamentais.

Não se pode falar propriamente em federalismo e descentralização na fase inicial da história do país. Durante o império o Brasil era um estado unitário, com poder central forte e províncias frágeis, onde o repasse de competências se dava por outorgas, de acordo com a discricionariedade do governo central (PINTO *et alli*, 2006).

A insatisfação política que conduziu à proclamação da República exigiu uma nova conformação da estrutura de poder no país, que passou adotar a forma federal a partir da Constituição de 1891. A manutenção do novo sistema exigiu uma divisão maior de competências entre as esferas subnacionais, resultando em um governo central fraco e estados independentes e fortes, dotados de poderes tributários relevantes e responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos (REZENDE e AFONSO, 2003). Nessa época a participação do governo federal no gasto público foi reduzida de 75% (época do império) para apenas metade (SERRA e AFONSO, 2007).

A ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República modificou drasticamente o

panorama federativo brasileiro. Os objetivos do Estado Novo, dentre eles a redução da influência das oligarquias estaduais, a formação de um mercado interno mais integrado e o estabelecimento das bases para a industrialização do país, exigiam uma maior concentração de poder na entidade central, o que efetivamente foi procedido. Novamente, a participação do governo central no gasto público se expandiu, revertendo a tendência de redução verificada na República Velha (SERRA e AFONSO, 2007).

A democratização após o fim da segunda guerra mundial moveu o pêndulo de volta para a descentralização. Com a edição da Constituição de 1946, os estados passaram a deter maior autonomia e o gasto público federal voltou a se reduzir, produzindo, segundo Abrúcio (2005), o primeiro momento de maior equilíbrio na federação brasileira, tanto do ponto de vista do poder como da prática democrática.

O movimento, no entanto, não durou muito. A instauração do regime militar em 1964 representou uma volta drástica à centralização de poderes junto à União, compreendendo os campos político, administrativo e financeiro. Em 1983, no ápice desse movimento centralizador, a participação do governo federal na arrecadação de tributos era de quase 70% (SERRA e AFONSO, 2007).

Esse *modelo unionista autoritário* (ABRÚCIO, 2005) durou aproximadamente vinte anos e começou a se distender com o fim do período militar em meados da década de oitenta, quando o pêndulo novamente oscilou no sentido da descentralização. A necessidade de sustentação política do novo governo exigiu a divisão de poderes entre as entidades subnacionais, modelo que foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, caracterizada, segundo Serra e Afonso (2007), por seu *ímpeto descentralizador*.

Nessa nova regulação os municípios foram formalmente erigidos à categoria de membros da federação e o poder de tributar foi amplamente compartilhado entre os três entes, com destaque para os novos membros, cuja arrecadação direta dobrou no período de 1988 a

1991. O resultado foi uma explosão de criação de municípios⁴, o que só foi contido com a edição de uma emenda constitucional restringindo a possibilidade de criação de novos entes (EC nº 15/96).

A Constituição de 1988 também alterou as competências para a prestação dos serviços públicos – e essa é possivelmente a maior fonte das críticas dirigidas ao modelo descentralizador promovido por esse texto constitucional. Serra e Afonso (2007) apontam a existência de falhas e debilidades na distribuição de tarefas entre as diferentes esferas. Abrúcio (2005), por sua vez, manifesta preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e coordenação federativa, que teriam ficado em segundo plano na Constituição. Critica ainda a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais

Em outro aspecto, Mendes (2004) aponta para a ausência de razoabilidade na descentralização fiscal, que teria deixado o governo central sem recursos suficientes para realizar as suas funções administrativas e financeiras. A consequência – esperada – foi a elevação do *deficit* público e o aumento da carga fiscal.

Atualmente, a grande maioria dos serviços públicos relacionados aos chamados *direitos sociais* (artigo 6º, Constituição) é prestada de maneira conjunta por União, Estados e Municípios, com maior ou menor grau de especialização e divisão de tarefas. Como já se disse, pela deficiência no estabelecimento de regras claras de distribuição de competências na Constituição Federal a avaliação da descentralização deve ser efetuada em cada caso, através de exame conjunto da estrutura de financiamento e da prestação do serviço.

Tomando como exemplo os serviços públicos de educação, saúde e segurança pública, três dos principais serviços prestados pelo setor público brasileiro e que em conjunto

⁴ O número de municípios no Brasil saltou de 4.000 em 1988 para 5.564 em 2005, um aumento de quase 40% (SERRA e AFONSO, 2007).

consomem 10,3% do PIB⁵, verifica-se a diversidade de resultados em relação às políticas de descentralização, apesar de todos esses serviços constituírem deveres genericamente compartilhados por todos os membros da federação brasileira (respectivamente, artigos 205, 196 e 144 da Constituição Federal).

Dos três, a segurança pública é o serviço que apresenta maior grau de divisão objetiva de tarefas, já que as atribuições de cada ente são fixadas, ao menos de maneira preliminar, na própria Constituição (artigos 144 e seguintes). A saúde, não obstante a inexistência de determinações específicas nas regras constitucionais, possui grau elevado de descentralização, creditado ao esforço de coordenação do sistema e das políticas de indução praticadas pela autoridade central (ARRETCHE, 2004). A tibieza das determinações constitucionais, no entanto, dá margem a movimentos inversos ao estabelecimento de competências particulares, patrocinados em grande parte por decisões judiciais que desconsideram normas infraconstitucionais reguladoras da divisão de atribuições⁶.

A educação também não dispõe de regras claras e específicas a respeito da divisão de tarefas entre os entes federativos, o que não raramente resulta em conflitos, constatados no estudo de caso trazido no Capítulo 8. Não obstante, tem-se verificado progressos notáveis na determinação de competências, como se verá nos tópicos adiante. Antes, contudo, será feita uma análise dos movimentos históricos de descentralização na educação pública brasileira.

⁵ Educação: 5,1% do PIB. Fonte: Inep, dados de 2007.

Saúde: 3,55% do PIB: Fonte: Datasus, dados de 2006.

Segurança Pública: 1,65% do PIB. Fonte: Ipea, dados de 2004.

⁶ Para maiores informações sobre o assunto, ver BARROSO, Luiz Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial.** Disponível em <http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/medicamentos.pdf>.

3.3 DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO. HISTÓRICO.

A análise do processo de organização e descentralização da educação pública brasileira não escapa dos debates acadêmicos e de sua natural amplitude, que indicam tanto a existência de uma precoce transferência de competências para entidades federativas de menor porte (DRAIBE, 1999) quanto a insuficiência da descentralização nos dias atuais (ALMEIDA, 1996). Uma avaliação imparcial, desta forma, exige o conhecimento direto das fontes primárias, em especial das Constituições Federais brasileiras e das leis de diretrizes e bases da educação editadas nos últimos anos.

A primeira menção de um texto legal expressivo no Brasil sobre educação pública é encontrada na Constituição de 1824, que estabelecia o direito à “*instrução primária gratuita a todos os cidadãos*” (art. 179, XXXII). Antes dessa data a principal referência em educação eram os Jesuítas, que, no entanto, abrigavam em suas escolas apenas 0,1% da população brasileira de então (CASTRO, 2005). Com sua expulsão do país no final do século XVIII, restaram poucas instituições formais de ensino, situação que perdurou até meados do século XIX.

A referência à educação primária na Constituição de 1824, apesar de progressista para uma constituição outorgada, falhava pela ausência de efetiva implementação do direito fundamental, fato que se tornou característico na história brasileira, como se verá nos capítulos adiante.

A Constituição republicana, promulgada em 1891, não trouxe grandes mudanças nesse aspecto. Tratava, em matéria de educação, apenas do ensino superior, a ser regulado pela União (artigos 30 e 34), e previa a competência do Congresso para “*criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados*” (art. 35, 3), além de “*prover a instrução secundária no Distrito Federal.*” (art. 35, 4).

A necessidade de sustentação política da recente república exigia, no entanto, a distribuição de poderes e competências entre os estados e surge nessa Constituição a primeira referência à descentralização dos serviços públicos de educação no Brasil. O texto constitucional garantia não só a autonomia dos Estados (art. 64) e Municípios (art. 69) como também continha previsão expressa de repasse de competências federais a esses entes, “à proporção que forem se organizando” (art. 3º, Disposições Transitórias).

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder trouxe modificações de relevo à educação nacional.⁷ Foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14.11.1930), cujas atribuições compreendiam “o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino”. A Constituição de 1934, promulgada durante esse período, consagrou a educação como um direito fundamental, que deveria ser ministrado pelas famílias e pelos poderes públicos, “de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana” (artigo 149).

Nesse texto se encontram as primeiras referências concretas ao estabelecimento de regras nacionais sobre a educação, a divisão de competências e seu financiamento. Determinava-se a elaboração de um Plano Nacional de Educação, a cargo da União, cujas principais regras estabeleciam a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, a liberdade de ensino, “observadas as prescrições da legislação federal e estadual” (art. 150, parágrafo único, ‘c’), e a *tendência* à gratuidade do ensino posterior ao primário.

À União competiria, além da elaboração, coordenação e fiscalização do Plano,

⁷ Sobre a situação da educação nessa época, veja-se o discurso proferido por Getúlio Vargas quando da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 15.11.1933:

“De modo mais frisante, pode-se determinar que, entre os 1.000 brasileiros aptos para receberem a educação cultural elementar, 513 não ingressam na escola e, dos 487 restantes, 110 matriculam-se mas não freqüentam os cursos; 178 freqüentam somente o 1º ano de estudos, não chegando bem a ler; 85 freqüentam somente até ao segundo ano, alfabetizando-se muito superficialmente; 84 vão um pouco além, mas não chegam a concluir os estudos; e apenas 30 adquirem integralmente a instrução elementar comum, assim mesmo, em condições de grande desigualdade de aproveitamento e reconhecida deficiência atinente à profundidade do estudo [...]. O problema da educação continua a ser ainda e sempre, o nosso magno problema [...]. Não temos o direito de postergar indefinidamente essa solução.” (VARGAS, 1940, p. 5, *apud* RIBEIRO, 1978).

manter sistemas educativos nos territórios e distrito federal (ensino secundário) e exercer a ação supletiva em relação ao restante do país, “*onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos*” (art. 150, ‘d’). A organização e manutenção do sistema educacional no restante do país competiam aos Estados e ao Distrito Federal, respeitadas as diretrizes firmadas pela União (art. 151).

Não obstante haver previsão expressa a respeito da autonomia dos Municípios (art. 7º, I, ‘d’), a Constituição Federal de 1934 não reservava a esses entes nenhuma tarefa específica em relação à educação. Exigia, contudo, de modo inovador, que aplicassem no mínimo 10% de suas receitas provenientes de impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, percentual idêntico ao determinado à União. Estados e Distrito Federal, de quem a Carta exigia maiores responsabilidades, deveriam aplicar nunca menos de vinte por cento desse valor. O resultado foi animador. O número de escolas municipais saltou de 5.290 em 1932 para 10.341 em 1936, um aumento de 95% (RIBEIRO, 1978). Nos Estados também se verificou um incremento razoável do quantitativo de escolas públicas nesse curto espaço de tempo, embora em percentual inferior ao dos Municípios (14%; 15.719 escolas em 1932 e 17.995 em 1936).

Como era característico nessa época, a Constituição de 1934 consagrou em educação o princípio da centralização política, sem deixar de garantir a autonomia dos Estados (SILVA; CRUZ, 1996). A retenção das competências para formulação do Plano Nacional de Educação junto à União e o repasse das atribuições administrativas de prestação do serviço público aos Estados sugerem a existência de uma tendência maior à *desconcentração* do que à *descentralização* nessa época (DI PIERRO, 2001), ou seja, mais delegação regulamentada de autoridade que transferência de competências para entes autônomos (PARENTE e LÜCK, 1999). Não obstante, alguns avanços notáveis nessa área são percebidos, tais como a elaboração de regras nacionais cogentes, a divisão, ainda que

incipiente, de competências, e, especialmente, a fixação de valores mínimos a serem aplicados em educação.

Esta foi ainda a primeira Constituição a tratar especificamente a questão da educação rural, de atribuição da União (artigos 121, § 4º, e art. 156, § único), e a exigir concurso público para ingresso no magistério (artigo 158). A nota negativa é o estímulo à *educação eugênica*, tarefa que competia à União, Estados e Municípios, conforme estabelecia o artigo 138, 'b'.

A Constituição de 1937, outorgada sob circunstâncias pouco democráticas, aprofunda a centralização estabelecida na Carta anterior, conferindo à União o poder exclusivo de “*fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude*” (art. 15, IX). Desaparece qualquer menção à autonomia dos Estados, restando tão somente essa referência aos Municípios, “*em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*” (art. 26).

A competência para a prestação do serviço público de educação não é dividida entre os entes. A Constituição confere apenas o dever *genérico* da União, Estados e Municípios de assegurar o ensino e ainda assim de forma complementar à família, a quem realmente competia a obrigação de prestar educação (art. 125). Somente o ensino primário é público e obrigatório (art. 130). Os demais graus de instrução deveriam ser fornecidos por estabelecimentos particulares, cabendo ao Estado, entendido em sentido amplo, garantir acesso aos necessitados (art. 129).

A tônica dessa Carta é, sem dúvida, o espírito centralizador e autoritário, inclusive no que diz respeito à educação, que tem por objetivos, dentre outros, “*promover a disciplina moral e o adestramento físico da juventude, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação*” (art. 132).

Essas características, no entanto, desaparecem sob a Constituição de 1946, que restaura diversos aspectos da Carta de 1934, entre elas a autonomia das entidades federativas inferiores e o direito universal à educação. A educação, antes centralizada e voltada para a sobrevivência do próprio Estado, passa a ter como referência os princípios da liberdade e solidariedade humana (art. 166).

Nesse texto encontramos referências mais concretas a respeito da descentralização do serviço público de educação. À União competia, além de legislar sobre “*diretrizes e bases da educação*” (art. 5º, XV, d), organizar o sistema federal de ensino, que tinha apenas “*caráter supletivo*” (art. 170). Aos Estados competia organizar e oferecer o serviço, para o que contava com auxílio pecuniário da União (art. 170).

Retorna também a regra que estabelecia percentuais mínimos de aplicação em educação por parte da União, Estados e Municípios, apesar de, novamente, não ter sido atribuída aos últimos nenhuma função específica na divisão de tarefas educacionais. Não obstante, deveriam aplicar o mínimo de 20% da renda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual idêntico ao exigido dos Estados e superior ao da União (10%) – art. 169.

A educação, antes dever primário da família (Constituição de 1937), passa a ser também atribuição primordial do Estado, que dividirá o ônus da prestação do serviço (art. 166). Às empresas também é exigida responsabilidade sobre a educação, com a obrigação de fornecer ensino primário aos seus funcionários e filhos desses (art. 168, III). Apesar de a educação primária permanecer pública e obrigatória, os graus posteriores somente são isentos de custo para necessitados, mesmo em estabelecimentos oficiais (art. 168, I e II).

Foi sob a égide dessa Constituição que foi editada a primeira lei de diretrizes e bases da educação (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), que repete os princípios liberais da Carta de 1946 e aprofunda um pouco mais a descentralização e divisão de

competências nesse aspecto, apesar de guardar razoável distância de uma organização efetiva do sistema e do estabelecimento adequado das atribuições de cada ente.

De acordo com a Lei nº 4.024/61, à União competia formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem (art. 6º). Teria ainda “*ação supletiva, nos estreitos limites das deficiências locais*” (art. 13) e reconhecia e inspecionava os estabelecimentos particulares de ensino superior (art. 14). As atribuições dos Estados compreendiam instituir e autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los (art. 16), enquanto que aos Municípios cabia unicamente fazer a chamada da população escolar de sete anos para matrícula na escola primária (art. 29).

Conforme estabelecia a Constituição de 1946, somente o ensino primário era gratuito. O ensino médio e superior *poderia* ser ministrado em escolas públicas, que estavam autorizadas a cobrar anuidades (art. 21).

Apesar dos princípios gerais já estarem anunciados na Carta Constitucional então vigente, a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 tem o mérito de estabelecer de forma sistemática as diretrizes para a educação brasileira, conforme exigiam todos os textos constitucionais anteriores. São elaborados parâmetros para a educação pré-primária, primária, média, secundária e superior, além da educação de excepcionais (arts. 23 a 88). Estabelece prioridades para as despesas em educação (arts. 93 e 94), garantidas segundo recursos vinculados (art. 92). Cria também o primeiro órgão de coordenação do sistema nacional de educação, o Conselho Federal de Educação (art. 7º), que tem por atribuições, dentre outras, deliberar sobre assuntos pertinentes ao ensino primário, médio e superior (art. 8º, § 4º), indicar disciplinas obrigatórias para o ensino médio (art. 35, § 1º), manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação e adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino (art. 9º).

De acordo com Silva e Cruz (1996), estes foram os primeiros esforços para fortalecer e estruturar os órgãos de educação, e resultaram na elaboração de planos nacionais de educação, que, no entanto, se limitavam a determinar a aplicação de recursos, embora houvesse previsão de atuação em caráter complementar e orientador aos planos estaduais. As autoras afirmam que nessa ocasião as secretarias estaduais de educação ainda não dispunham de estruturas adequadas à assunção das responsabilidades previstas na legislação, o que teria prejudicado a efetividade das disposições legais.

Pouco depois da promulgação da LDB/61 dá-se a instauração do regime militar, que, seguindo a tendência histórica brasileira a movimentos opostos e sucessivos de concentração e descentralização, promove nova retenção de poder junto ao governo federal e o correspondente enfraquecimento das esferas estaduais e municipais. No que diz respeito à educação, contudo, o panorama não se altera significativamente em relação às regras anteriores.

Na Constituição Federal de 1967 a União permanece com a competência para estabelecer planos nacionais de educação (art. 8º, XIV) e legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 8º, XVII, 'q'). Estados e Distrito Federal mantêm a responsabilidade de organizar seus sistemas de ensino, que seria complementado técnica e financeiramente por ações da União, a quem competiria manter o sistema federal de ensino (art. 169).

Os princípios que regiam a educação no sistema anterior (liberdade e solidariedade humana) são mantidos, acrescidos da *igualdade de oportunidades* e *unidade nacional* (art. 168). O ensino primário permanece público e obrigatório, assim como os graus superiores mantêm suas características de onerosidade, exceto para *necessitados* (art. 168).

Dois anos após a promulgação dessa nova Constituição é editada a Emenda Constitucional nº 01/69, elaborada pela Junta Militar e já com o Congresso Nacional em *recesso*, que modifica boa parte do texto anterior, aprofundando o autoritarismo do regime. As

alterações feitas no sistema de educação são pequenas, mas contundentes. A *igualdade de oportunidades* é excluída como princípio orientador da educação pública (art. 176) e a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério é limitada pela possibilidade de suspensão dos direitos públicos e sujeição a ações criminais na hipótese de “*abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção*” (artigos 176, § 3º, VII c/c art. 154).

Em relação à estrutura federalista e à descentralização, no entanto, não houve nenhuma modificação. Os principais responsáveis pela organização e manutenção do ensino permaneciam sendo os Estados, restando aos Municípios atribuições difusas, elaboradas de acordo com os arranjos estabelecidos pelas Constituições Estaduais. No entanto, aparece pela primeira vez em um texto constitucional a possibilidade de *intervenção* dos Estados nos Municípios quando “*não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, [...] vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal*” (art. 15, § 3º, ‘f’).

Nessa época é editada a Lei nº 5.692/71, que fixa as *diretrizes e bases* para o ensino de primeiro e segundo graus. É estabelecido o ensino obrigatório de primeiro grau com oito anos de escolaridade (art. 20) e a profissionalização compulsória no ensino de segundo grau. A centralização do poder na esfera federal é reforçada. As decisões quanto aos objetivos e metas educacionais partem da União (art. 52, parágrafo único), por meio de programas e projetos já definidos nas normas para elaboração e aprovação dos planos estaduais ou municipais de educação. Os currículos passam a ter núcleo comum, obrigatório, respeitadas peculiaridades locais (art. 4º).

Não obstante a existência de tais regras, a gestão pública da educação brasileira ainda era extremamente deficiente nessa época. Dentre os fatores que impediam o desenvolvimento de setor, Silva e Cruz (1996) arrolam a ausência de diretrizes gerais e critérios compensatórios de repasse de recursos, a centralização destes pela União, a

burocratização, o inchamento e a desarticulação dos órgãos centrais e intermediários da administração direta do Ministério da Educação.

A estrutura tributária então vigente também é apontada como uma causa relevante para o imobilismo do setor educacional, principalmente em relação à descentralização das competências. Os Estados mais pobres mantinham-se inteiramente dependentes do poder central e os Municípios não dispunham de recursos próprios suficientes para organizar e gerir um sistema educacional próprio.

Nesses aspectos a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes modificações, que foram determinantes para a evolução do sistema educacional brasileiro nas últimas duas décadas.

A primeira delas foi elevar os Municípios à categoria de ente federativo (artigos 1º e 18), concedendo-lhes competências tributárias próprias mais abrangentes (art. 156), que permitem uma maior independência em relação aos poderes públicos estaduais e federais, além da possibilidade de estabelecer de forma previsível o orçamento municipal e, assim, organizar e programar as despesas.

A educação passou a ser reconhecida como um direito social (art. 6º) e um dever do Estado, que assume pela primeira vez a primazia na obrigação de seu oferecimento (art. 205), a ser complementado pela *sociedade*, não pela família. Os objetivos da educação passam a ser o “*pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (art. 205), enquanto que novos princípios são estabelecidos: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206).

A União permanece com competência exclusiva para legislar sobre *diretrizes e*

bases da educação (art. 22, XXIV) e a Constituição exige a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, “*de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais*” – art. 210.

A vinculação de recursos para a educação é mantida e os percentuais são majorados (art. 212). A intervenção nos municípios pela ausência de aplicação dos percentuais mínimos em educação é repetida (art. 35, III) e essa possibilidade é estendida aos Estados, caso não cumpram a regra (art. 34, VII, ‘e’).

A divisão de competências e a coordenação dos sistemas são preocupações constantes do texto. O resultado, não obstante, é discutível, como se verá na parte final deste trabalho. À União compete organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer função redistributiva e supletiva, “*de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*” (art. 211, § 1º). Aos Estados foi atribuída a responsabilidade de atuar, *prioritariamente*, no ensino fundamental a médio (art. 211, § 1º), enquanto que aos Municípios coube prestar, também *prioritariamente*, o ensino fundamental e o infantil (art. 211, § 2º).

A todos os entes foi atribuído o dever genérico de proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V) e todos são igualmente competentes para legislar sobre a questão (art. 24, IX). União, Estados e Municípios têm ainda o dever de organizar “*em regime de colaboração*” os seus sistemas de ensino (art. 211), ponto nevrálgico do processo de descentralização, sobre o qual ainda pairam controvérsias, como será visto no capítulo seguinte e nas conclusões deste estudo. A articulação e integração das ações do poder público deverão ser feitas através do *plano nacional de educação* (art. 214), estabelecido por lei, que tem por principais objetivos a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento

escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Em consonância com essas regras é promulgada a Lei nº 9.394/96, que estabelece as novas *diretrizes e bases* da educação nacional. São reiterados os princípios e objetivos da educação nacional, assim como é repetido o compromisso de *coordenação* dos sistemas educacionais.

As divisões de competência entre os entes são esmiuçadas, mas não aprofundam muito o que já havia sido estabelecido na Constituição Federal. À União compete a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º). Dos Estados a nova LDB exige o compromisso de assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (art. 10, VI); definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (art. 10, II); e elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (art. 10, III). Já aos Municípios são estabelecidas as atribuições de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (art. 11, V).

Os 185 anos de história educacional brasileira brevemente analisados demonstram uma contínua evolução do sistema de educação, efetuada a partir de pequenas e grandes

mudanças, incrementais e inovadoras, e que não raro se mostram contraditórias com objetivos traçados em períodos anteriores.

As grandes mudanças são identificadas com períodos em que se verificam fortes alterações nos objetivos primordiais dos governos centrais, especialmente no que diz respeito à centralização e descentralização de poderes. Essa identificação dos períodos de mudanças sugere a proeminência do setor público na condução das políticas públicas referentes à educação, tema que será objeto de apreciação específica, realizada na parte final deste trabalho.

É também característico de todas as épocas o descompasso entre a elaboração dessas políticas e sua efetiva implementação, característica que começou a ser revertida apenas no período posterior à Constituição de 1988, quando foram iniciados esforços mais consistentes no sentido da universalização da educação, o que exigiria maior atenção sobre as responsabilidades de cada ente.

A ausência de uma oferta abrangente de ensino mascarou durante boa parte da história brasileira as controvérsias decorrentes da descentralização da educação pública. Havia disposições legais, havia divisão (ainda que incipiente) de atribuições, mas não existia prestação de serviço em larga escala, o que, ao fim, exigia pouco esforço de qualquer dos entes envolvidos.

Dessa forma, ainda que a descentralização da educação pública fosse tratada regular e progressivamente nos textos constitucionais e legais brasileiros, suas questões principais e seus maiores conflitos somente vieram à tona quando a expansão da rede pública exigiu um maior comprometimento dos municípios, dos estados e da União. Não é de se admirar, portanto, que vários problemas relacionados à descentralização ainda não tenham sido equacionados, como será visto na análise específica dos municípios (cf. Capítulos 8 e 9), apesar do longo caminho já percorrido na história brasileira.

Um desses problemas, tratados por alguns autores como o mais relevante em um contexto de descentralização, está relacionado à coordenação do sistema, assunto que será tratado no capítulo adiante.

4 DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Estudos acadêmicos demonstram a variedade de resultados que pode ser obtida com a implementação da descentralização de um serviço público. As experiências consideradas exitosas trazem uma maior eficiência ao serviço, aumentam a transparência do gasto público e aprofundam a democracia, através de um maior controle popular e incremento nos níveis de *accountability*.

Há, por outro lado, casos em que os resultados não são tão auspiciosos. Dentre os aspectos negativos encontrados, os mais relevantes dizem respeito à ausência de capacidade dos pequenos gestores, a limitação à circulação de informações entre os executores das medidas administrativas e o aumento de desigualdades regionais.

A diversidade de resultados é tema de alguns estudos – inclusive deste – e as causas apontadas são as mais diversas possíveis. Arretche (1999) credita forte valor ao desenho operacional das políticas públicas para a consecução de resultados positivos, sem deixar de lado outros elementos como a capacidade fiscal e administrativa dos entes locais, a cultura cívica local, legado das políticas prévias e as regras constitucionais. As especificidades históricas e os arranjos institucionais também são mencionados por Abrúcio (2005), que acrescenta as coalizões sociais na categoria de elementos de diversidade da implementação da descentralização.

Várias categorias são mencionadas na busca de explicações para essa variedade de resultados e algumas serão dispostas na parte final deste estudo (cf. Capítulo 10). Pouca divergência há, no entanto, a respeito da necessidade de uma coordenação efetiva, equilibrada e planejada do sistema descentralizado para a obtenção de bons resultados.

A coordenação do sistema, além de ser determinante para o alcance da descentralização em si (ABRUCIO, 2005), pode evitar ou minimizar as consequências negativas do processo descentralizador. Bem conduzida, pode reduzir as desigualdades regionais e a segregação, através de uma atuação equilibrante da autoridade responsável (CASSASSUS, 1999), como também tem aptidão para aumentar a capacidade administrativa dos entes de menor porte e recolher e distribuir a informação necessária para a boa gestão.

A questão torna-se mais relevante e complexa em um ambiente federativo, em que os entes que o compõem são em regra autônomos e não sujeitos a ingerências externas (PIERSON, 1995). Há, nesses casos, pouco ou nenhum espaço para a imposição de regras e sanções vindas das entidades centrais, o que dificultaria a implementação e a fiscalização de um projeto descentralizador⁸. No caso brasileiro, as deficiências no estabelecimento de competências e atribuições específicas para cada ente em relação a determinados serviços públicos (em educação, em especial) prejudica ainda mais a consecução de uma estratégia eficaz de descentralização, que possibilite a prestação de um serviço de qualidade ao cidadão.

Portanto, a adoção de uma política comum, que exija condutas e créditos de cada uma delas em uma configuração pré-determinada, demanda um esforço agudo de coordenação que permita a atuação conjunta, equilibrada e estável das entidades federativas, a fim de assegurar a implementação do projeto de descentralização e possibilitar o alcance de um serviço público de boa qualidade.

A colaboração entre as instâncias federativas e a atuação coordenada estão expressamente previstas na legislação brasileira relativa à educação. A Constituição Federal fala que “*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*” (art. 211), regra que é repetida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96, art. 8º). De acordo com a LDB, “*cabará à União a*

⁸ Arretche (1999) ressalta a importância e os resultados positivos de políticas de *indução* de determinadas condutas nesse tipo de ambiente, em que as decisões são tomadas por consenso (*shared decision making*) e não apenas impostas.

coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (art. 8º, parágrafo único).

As tarefas de coordenação dedicadas à União, dentre outras, incluem (i) elaborar o Plano Nacional de Educação, (ii) prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, (iii) estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, (iv) coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação e (v) assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar (LDB, artigo 9º).

Para uma análise mais sistemática, essas atribuições foram reunidas em quatro categorias (*planejamento, currículos, financiamento e fiscalização,*) que serão tratadas de forma mais acurada nos tópicos a seguir.

Antes, contudo, deve ser feita uma ressalva no que diz respeito à relação entre os instrumentos de coordenação e a efetividade da descentralização, objeto deste estudo. É inegável que um sistema coordenativo corretamente elaborado e implementado terá reflexos importantes na consecução dos objetivos descentralizadores. No entanto, como se trata de um conjunto de regras gerais e uniformes, de aplicação comum a todas as entidades federativas, não poderiam explicar aprioristicamente as divergências nos graus de descentralização encontrados nos municípios brasileiros. Essa resposta, como se verá em item adiante, demandará buscas complementares em outros componentes do sistema nacional de educação.

4.2 PLANEJAMENTO

O artigo 9º, I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação diz que compete à União “*elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*”

A ideia não é nova. A primeira referência a um *Plano Nacional de Educação* foi feita pela Constituição Federal de 1934 (art. 150), então a cargo do *Conselho Nacional de Educação*, órgão que foi mantido na estrutura educacional brasileira e que ainda preserva suas “*funções normativas e de supervisão e atividade permanente*” (LDB, art. 9º, § 1º).

Com exceção da Constituição de 1937, todos os outros textos constitucionais fizeram menção à existência de um Plano Nacional de Educação, mas o primeiro deles somente surgiu em 1962, sob a égide da então vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024/61). Trazia pouco mais que um conjunto de metas quantitativas e qualitativas, a serem alcançadas em um curto espaço de tempo. Foi modificado em 1965, quando foram introduzidas normas voltadas para a descentralização do serviço (BRASIL, 2001).

A edição da Constituição de 1988 trouxe novas regras e novos objetivos para o planejamento da educação. De acordo com o artigo 214, o novo Plano Nacional de Educação deve ter duração plurianual, visando à articulação e desenvolvimento do ensino e terá como metas a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País.

O projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação somente foi enviado ao Congresso Nacional dez anos após a promulgação da Constituição e foi aprovado em 2001, transformando-se na Lei nº 10.172/2001. Os objetivos traçados em seu texto são (i) a elevação global do nível de escolaridade da população; (ii) a melhoria da qualidade do ensino em todos

os níveis; (iii) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e (iv) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O atual Plano Nacional de Educação compreende tópicos relacionados ao ensino brasileiro em seus diferentes níveis [Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio) e Educação Superior], às modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação à Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena) e ao Magistério da Educação Básica, com ênfase na formação dos professores e valorização do magistério. Trata ainda do financiamento e gestão e da avaliação e acompanhamento do próprio Plano.

Para cada um desses tópicos é feito um *diagnóstico* da situação (datado do momento de edição do Plano) e são estabelecidos *diretrizes*, *objetivos* e, principalmente, *metas*, que, ao contrário do Plano Nacional de Educação anterior, dispõem de forma bastante concreta suas pretensões.

Foram estabelecidas 286 metas neste novo Plano Nacional de Educação, que compreendem todos os tópicos acima mencionados. Dentre essas metas se destacam o estabelecimento de padrões mínimos de infraestrutura em todas as modalidades de ensino, a ampliação da oferta e a graduação mínima dos professores na educação infantil; a universalização do ensino, a ampliação de sua duração, o transporte escolar e o aumento da jornada no ensino fundamental; implementação de nova estrutura curricular, melhora no aproveitamento, redução da repetência e evasão no ensino médio; e, no ensino superior, a sua expansão até o final da década para 30% da faixa etária entre 18 a 24 anos, o incentivo à educação à distância, estímulo à pós-graduação e pesquisa e aumento do número de mestres e

doutores.

Várias críticas foram endereçadas ao novo Plano Nacional de Educação, principalmente ao fato de não prever mecanismos capazes de implementar efetivamente suas diretrizes e metas, o que o transformaria em uma mera *Carta de Intenções* (BELO, 2000, e VALENTE & ROMANO, 2002). Também foram feitos protestos relacionados ao caráter centralizador do Plano e ao excesso de vetos presidenciais à nova lei, que teriam impedido o aumento das receitas para a educação e a democratização do ensino (VALENTE & ROMANO, 2002).

A ausência de instrumentos coercitivos para a efetivação das diretrizes e metas é um ponto comum em críticas ao serviço público brasileiro em termos gerais. Deve, contudo, ser analisado com base na estrutura federativa nacional que, como já foi mencionado, impede ou reduz fortemente a ingerência de entes superiores nos demais, tema que será discutido em tópico adiante.

Antes, contudo, será analisada a formação dos currículos nacionais, outra forma potente de coordenação do sistema, mas também criticada pela ausência de incisividade de seus termos.

4.3 CURRÍCULOS

Uma das formas mais comuns de ser efetivada a coordenação de um sistema educacional se dá através da elaboração de padrões curriculares mínimos, de observância compulsória pelas demais instâncias prestadoras do serviço público. Novamente, contudo, peculiaridades federativas podem reduzir ou até mesmo bloquear a eficácia desse componente caso não sejam adotadas soluções adequadas de decisões compartilhadas (*shared decision*).

No Brasil, a Constituição Federal prevê a fixação de “*conteúdos mínimos*” para o ensino fundamental, “*de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais*” (art. 210). Devido às elevadas particularidades da federação brasileira, creditadas à presença *sui generis* de um terceiro ente (municípios), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece uma solução intermediária para a divisão de atribuições relativas à sua confecção. De acordo com a LDB, compete à União, “*em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*”, estabelecer competências e diretrizes para “*todos os níveis de ensino*” que servirão de base para a elaboração dos currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

Seguindo a determinação legal, o Ministério da Educação baixou as *Diretrizes Curriculares Nacionais*⁹, seguida dos *Parâmetros Curriculares Nacionais*, que, segundo sua *Apresentação*, teriam sido elaborados “*num trabalho conjunto com educadores de todo o País*”, incluindo Secretarias Estaduais de Educação e professores da rede pública, escolhidos aleatoriamente para avaliar a proposta.

Esses *Parâmetros Curriculares Nacionais* compõem, assim, a *base mínima* a que se refere o artigo 210 da Constituição Federal, que tem por objetivo assegurar a formação básica comum. Deverão ser complementados por uma *parte diversificada*, elaborada de forma a respeitar as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela, que será definida “*em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar*” (art. 26, LDB).

Poucas críticas são dirigidas à necessidade da existência de um conteúdo curricular mínimo¹⁰, destinado a promover, evidentemente não de forma isolada, a equalização dos resultados da educação pública, especialmente quando prevista expressamente a possibilidade de integração de conceitos locais, que respeitem as características regionais da federação. O

⁹ Resolução nº 3, de 26 de junho de 1998, do Conselho de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

¹⁰ Uma visão diversa é encontrada em Lopes (2002).

inconformismo, em regra, se dirige a dois aspectos: a reiterada reclamação sobre a ausência de instrumentos que garantam a efetiva implementação das regras, tema que será esmiuçado no tópico seguinte, e o teor próprio dos currículos.

Em relação a esse último aspecto, critica-se uma apontada *tendência* dos Parâmetros Curriculares ao mercado produtivo, com prejuízo para a transmissão de conhecimento voltada para a formação pessoal (AUAD, 2005 e LOPES, 2002). Esse *desvirtuamento* do conhecimento tradicional se daria não só pela ênfase no ensino profissionalizante como também pela ausência de uma política educacional bem definida, que estaria mais preocupada em medir o rendimento dos alunos das escolas, do que em construir um consenso sobre o que e quem deve ser avaliado (AUAD, 2005).

4.4 FINANCIAMENTO. FUNDEB.

Uma das tarefas mais relevantes na coordenação de um sistema descentralizado é a busca de eliminação das desigualdades regionais, que dão margens a resultados variados em relação ao mesmo serviço público prestado. Com esse propósito a entidade coordenadora deve ter meios para promover a capacitação de entes menores, disseminar informações úteis a todo o sistema e, principalmente, promover mecanismos de equalização de receitas, de modo que eventuais disparidades de riqueza não prejudiquem a consecução dos objetivos do serviço.

Neste sentido, a Constituição Federal atribui à União uma “*função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*” (art. 211, § 1º). Para a efetivação dessa função redistributiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação prevê o estabelecimento de um “*custo mínimo por aluno*”,

elaborado por todos os entes da federação, de modo a garantir um “*padrão mínimo de oportunidades educacionais*” (art. 74). Verificada a insuficiência de receitas, a União *poderá* fazer transferências diretas a cada estabelecimento de ensino, preenchidas as condições estipuladas na LDB (art. 75, § 3º, LDB).

Essa legislação, no entanto, não estabelece de forma específica (quantitativo, frequência, regularidade, etc.) a obrigação da União, assim como não prevê instrumentos que garantam a compulsoriedade da atribuição. Da mesma maneira que diversos outros mecanismos relacionados a serviços públicos descentralizados, trata-se mais de *soft law*¹¹ que de regras cogentes e efetivas.

Na tentativa de reduzir os problemas relacionados ao financiamento da educação foi editada a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, substituído em 2006 pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, que expandiu seus efeitos para toda a educação básica¹².

Esse fundo é composto de 20% da receita de determinados tributos percebidos pelos Estados (ITCMD, ICMS, IPVA) e de igual percentual sobre as transferências constitucionais destinadas aos Estados e Municípios (artigos 157, II, 158, II, III e IV e 159, I, ‘a’ e ‘b’ e II). Além disso, a União tem o dever de complementar os recursos do Fundeb sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Ao contrário da complementação estabelecida na LDB, essa parcela da União está expressamente prevista na

¹¹ *Soft law* é um termo de uso comum em linguagem jurídica (em oposição à *hard law*), que representa as prescrições de natureza legal que não possuem instrumentos efetivos de implementação e que dependem em boa parte da vontade e disposição dos destinatários das normas.

¹² Abrúcio (2005) afirma que “*o objetivo do governo federal com o Fundef foi corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e dentro dos próprios estados, diminuindo as desigualdades presentes na rede pública de ensino. Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que faz única no federalismo brasileiro*”. (...). *Em comparação com a saúde, em que o papel do governo federal sempre foi muito forte, a ação da União na educação foi prejudicada pela forma confusa e movediça de distribuição de responsabilidades e competências*. (...). *O Fundeb conseguiu com reorganizar com sucesso a ação federal*”

Constituição (art. 60, VII, ADCT, Constituição Federal) e seus valores são bastante expressivos¹³.

A distribuição dos recursos do Fundeb é regulada pela Lei nº 11.494/2007 e se dá entre Estados e Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. Ou seja, a verba destinada à educação é distribuída não conforme a riqueza ou tamanho de cada ente, mas de acordo com o número de alunos atendidos e as modalidades de ensino prestadas em cada um deles¹⁴. Cada uma dessas modalidades (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, dentre outros – ver artigo 10, Lei nº. 11.494/2007) recebe uma *pontuação*, que varia entre 0,70 e 1,30 (o valor 1,00 refere-se aos anos iniciais do ensino fundamental urbano), e que servirá como base para a fixação das transferências do fundo.

Os resultados da criação do Fundef/Fundeb foram bastante expressivos, tanto no que diz respeito à equalização dos gastos por aluno, como em relação ao crescimento de matrículas e à municipalização do ensino.

Gomes (2008) relata os efeitos do fundo sobre o Estado de São Paulo, onde a maioria das matrículas era então de responsabilidade do Estado. Analisando os dados de 1998, a autora verificou que, sem a equalização promovida pelo Fundef, o gasto médio anual do Estado com alunos seria de R\$ 597,00, ao passo que a média dos Municípios era de R\$ 1.078,00. Com a redistribuição dos recursos, a média estadual passou para R\$ 688,00, um

¹³ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

(...).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
- b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
- c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
- d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

¹⁴ A legislação do Fundeb prevê ainda determinadas condições para recebimento de recursos, que serão tratadas no tópico adiante.

aumento de 15,24%, enquanto que a receita disponível para os Municípios foi reduzida.

A perda de receitas dos Municípios promoveu uma corrida pela reabsorção das atribuições municipais relacionadas à educação, antes realizadas pelos Estados. Abrúcio (2005) afirma que em 1996, antes da implantação do Fundo, 63% das matrículas estavam na rede estadual, enquanto 37% estavam no âmbito municipal. Um ano depois de iniciado o programa houve uma reversão significativa desse quadro: 51% dos alunos pertenciam ao sistema estadual e 49%, ao municipal.

Castro e Duarte (2008), analisando um período mais longo, oferecem uma visão mais detalhada desse movimento. Segundo os autores, o número de matrículas na rede municipal de educação saltou de 14,1 milhões em 1995 para 23,2 milhões em 2005, uma variação de 64,4%. Os Estados, em sentido contrário, perderam quase três milhões de matrículas nesse período (23,5 milhões em 1995 e 20,5 milhões em 2005; variação negativa de 13%).

Em termos gerais, a rede pública de educação matriculou mais seis milhões de alunos em dez anos, período em que a composição da oferta de matrículas foi bastante alterada. Ainda de acordo com Castro e Duarte (2008), em 1995 os municípios eram responsáveis por 37% das matrículas, número que aumentou para 52,2% dez anos depois. Nos Estados esse percentual decaiu de 61,7% em 1995 para 43,6% em 2005.

O resultado final apresenta ainda um aumento significativo do gasto público total direcionado à educação pública, apesar de nem todo esse avanço poder ser creditado exclusivamente ao Fundef. Segundo dados obtidos por Castro e Duarte (2008), a despesa dos municípios com educação no período de 1995 a 2005 aumentou 97%, representando mais R\$ 16,6 bilhões, destinados precipuamente à educação fundamental. Estados e União também aumentaram sua participação na educação pública, com uma variação positiva de gastos da ordem de 23,2% e 13,7%, respectivamente.

Os dados obtidos indicam claramente um processo exitoso de descentralização da educação pública. Gomes (2008), no entanto, ressalta que a experiência Fundef/Fundeb não pode ser considerada o principal vetor de municipalização do ensino no Brasil, uma vez que o processo de assunção de responsabilidades não foi uniforme. Municípios de um mesmo Estado apresentaram graus diversos de descentralização, apesar de regidos por uma legislação comum, fato que demanda respostas mais adequadas para a explicação desse processo.

Não obstante os resultados positivos, o Fundef recebe críticas que dizem respeito principalmente à fragilidade das entidades municipais para a aplicação de um volume de receitas e atribuições para o qual não estavam preparadas (ABRÚCIO, 2005). Denúncias de corrupção e aplicações irregulares de verbas públicas não são raras nos noticiários nacionais, o que traz a necessidade de aprimoramento da fiscalização da aplicação dessas receitas e de controle sobre a qualidade do serviço, temas que serão tratados no tópico adiante.

4.5 FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

É quase um lugar comum nas críticas dirigidas às políticas públicas brasileiras a ausência ou insuficiência de mecanismos adequados de fiscalização e avaliação dos serviços públicos, tanto no que diz respeito à sua qualidade e eficiência como em relação à legalidade dos gastos.

Pouco, no entanto, se diz sobre a estrutura federativa brasileira e as limitações daí decorrentes. Como se sabe, a federação brasileira é composta de três entidades (União, Estados e Municípios¹⁵), todos autônomos (art. 18, Constituição Federal) e com competências e atribuições diferenciadas.

¹⁵ Há ainda o Distrito Federal, que em regra engloba competências estaduais e municipais.

Por determinação constitucional, contudo, algumas dessas atribuições são comuns, como as referentes à saúde (art. 23, I e art. 196, Constituição Federal), ao meio ambiente (art. 23, VI e art. 225) e à educação (art. 23, V e art. 205). A existência de deveres compartilhados na prestação de determinado serviço público requer o estabelecimento de regras claras a respeito das atribuições de cada ente, o que nem sempre é encontrado na federação brasileira, dando margem às imperfeições recorrentemente notadas pelas críticas ao sistema.

A educação é um caso paradigmático dessa indefinição de funções. A Constituição Federal não reserva espaços de atuação específicos para cada entidade, o que acaba por possibilitar superposição de funções e eventuais desperdícios e ineficiências. Os Municípios, por exemplo, deverão atuar “*prioritariamente*” no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, Constituição). Aos Estados é atribuído, também de modo *prioritário*, o ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º, CF). Isso não impede, contudo, que Estados gastem cerca de R\$ 5,5 bilhões em ensino superior e que os Municípios invistam quase R\$ 1 bilhão no ensino médio¹⁶ (CASTRO & DUARTE, 2008). Ou seja, além de não haver competências específicas para cada entidade e uma temerária dupla atribuição de prestação do ensino fundamental aos Estados e Municípios, não há qualquer impedimento para que tais entes fujam de suas atribuições *prioritárias*, o que, por certo, não contribui para a eficiência na distribuição e prestação dos serviços.

Soma-se à ausência de atribuições específicas a autonomia de cada um dos entes da federação, o que lhes garante ampla liberdade na determinação de suas ações, nos limites da legislação. Deste modo, não é cabível a ingerência de um ente sobre o outro, salvo na hipótese de violação às regras estabelecidas pela própria Constituição Federal. É o que ocorre, por exemplo, no caso de aplicação em educação de valor inferior ao mínimo estabelecido pela Constituição, fato que permite a intervenção direta da União sobre os Estados (art. 34, VII,

¹⁶ Dados de 2005.

‘e’, CF) e a intervenção dos Estados nos Municípios (art. 35, III, CF).

No que diz respeito a outros objetivos legislativos, como as metas educacionais quantitativas e qualitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), não há hipótese legal de se estabelecer sanções para seu descumprimento, diante da autonomia prevista na Constituição. Não se trata, assim, de uma *fraqueza* ou *incapacidade* do Poder Público brasileiro, mas de uma limitação constitucional difícil de ser contornada, que exige ou expressa previsão no próprio texto constitucional ou um exercício razoável de criatividade administrativa, que, a par de várias críticas, vem surgindo de modo constante no Brasil.

Em relação à primeira possibilidade (expressa previsão constitucional), a fiscalização exercida pelo Poder Público brasileiro se dá de modo mais concreto em dois aspectos: o cumprimento do dever constitucional de prestação do serviço público de educação e a aplicação dos percentuais mínimos da receita pública em educação. Eventual *negligência* do gestor público no oferecimento do ensino obrigatório possibilita não só a exigência judicial da prestação do serviço por qualquer cidadão¹⁷ como também sujeita a autoridade a crime de responsabilidade, previsto no art. 5º, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Em relação aos percentuais mínimos, trata-se de matéria que pode ser fiscalizada pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e, eventualmente, por qualquer cidadão, que pode demandar judicialmente a aplicação dos valores determinados pela Constituição. A irregularidade na observância dessa regra sujeita o gestor a processo judicial por crime de responsabilidade (artigo art. 1º, III e XIV do Decreto-lei nº 201/67 e artigo 5º, § 4º, LDB) e por crime comum (Emprego Irregular de Verbas Públicas, art. 315, Código Penal). Poderá ainda ser enquadrado nas penalidades previstas para a improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) e se sujeita a ter declarada sua inelegibilidade, em decorrência da não aprovação de suas contas (art. 1º, “g”),

¹⁷ Trata-se de *direito público subjetivo*, nos termos do artigo 205 da Constituição Federal e artigo 5º, LDB.

Lei Complementar nº 64/90).

As penalidades aplicáveis ao ente federativo pela aplicação insuficiente de receitas em educação estão condicionadas à rejeição das contas pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo e compreendem a impossibilidade de celebração de convênios com órgãos da administração estadual e federal (que exigem certidão negativa do Tribunal de Contas), a impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras e a perda da assistência financeira da União e dos Estados em educação (art. 76, LDB).

Em relação às regras que não possuem *status* constitucional, como, por exemplo, as metas educacionais previstas no Plano Nacional de Educação, a impossibilidade de aplicação direta de sanções exige a formulação de outros mecanismos para garantir sua observância. Trata-se, novamente, de *soft law*, cuja efetiva implementação fica praticamente a cargo da discricionariedade dos governantes.

Arretche (1999a) realça a importância das políticas de *indução* promovidas principalmente pela União Federal para a consecução dos objetivos traçados em políticas descentralizadas. Essa indução, que passa necessariamente pela qualidade do desenho operacional da política, estabelece incentivos para que as entidades menores possam *voluntariamente* aderir aos objetivos relacionados à determinada política pública, sem que seja violada sua autonomia constitucional.

Uma das principais políticas de indução encontradas na federação brasileira é o Fundeb, que implica no aumento de recursos direcionados à educação à medida que aumentam o número de matrículas no ente. Ou seja, para receber mais recursos tais entidades deverão aprimorar, ao menos de modo quantitativo, a prestação do serviço público de educação. Além disso, a legislação do Fundeb prevê o financiamento federal de projetos específicos em Estados e Municípios desde que cumpridas determinadas condições, entre as quais o desempenho do sistema local de ensino (habilitação de professores, aprendizagem dos

educandos e melhoria do fluxo escolar), esforço fiscal e a existência de plano estadual ou municipal de educação previsto em lei (art. 7º, Lei nº 11.494/2007).

Ainda no campo da fiscalização do sistema educacional deve ser feita menção aos processos de *avaliação* das políticas e resultados. As avaliações regulares constituem não só bons instrumentos de gestão, em busca da eficiência do serviço, mas também mecanismos de prestação de contas, que possibilitam a ação direta do cidadão sobre o sistema de educação e criam maiores responsabilidades para o gestor (SILVA & CRUZ, 1996).

De acordo com o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01), a União é encarregada de instituir e gerir o Sistema Nacional de Avaliação, destinado a acompanhar as metas estabelecidas pelo próprio Plano (art. 4º).

Coexistem hoje no país três modalidades de avaliação, todas conduzidas pela União Federal: (i) o SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Portaria nº 931/2005, Ministério da Educação, Gabinete do Ministro); (ii) o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; e (iii) SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei nº 10.861/04).

Esse tipo de avaliação resulta em alguns níveis de controle que não só o praticado pela União Federal, como, por exemplo, a utilização dos dados pelo gestor público local para a verificação de qualidade do serviço e do correspondente gasto público. Permite ainda o controle direto da população sobre o ensino prestado e sobre o estabelecimento escolar a que mantém vínculo, além de ter influência positiva sobre os parâmetros curriculares nacionais, uma vez que a elaboração dos exames de avaliação é feita com base no seu conteúdo, reforçando, de maneira indireta, sua adoção por Estados e Municípios.

A avaliação realizada pelo Poder Público, no entanto, não suprime ou substitui o controle da sociedade civil sobre o sistema nacional de educação. O Plano Nacional de Educação ressalta de maneira expressa a necessidade de participação popular na fiscalização

do serviço, com ênfase especial no papel a ser desempenhado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED, pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, e pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB. Considera igualmente importante “*a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas*” (Lei nº 10.172/01, item VI – Acompanhamento e Avaliação do Plano).

Em termos mais concretos, a Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) exige a implantação em cada um dos níveis da federação de conselhos de “*acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos*” (art. 24), compostos, professores, pais, alunos e representantes do Poder Executivo, e que possuem amplo poder de fiscalização sobre a aplicação das verbas do fundo.

Mecanismos de fiscalização, portanto, estão sempre presentes na estrutura educacional brasileira, ainda que limitados pela autonomia constitucional de cada ente da federação. Evidentemente, são mais efetivos quando se trata de avaliar preceitos objetivos, tais como o percentual mínimo de receita aplicada, em virtude da facilidade de obtenção de dados e a existência de órgãos com larga experiência nesse tipo de tarefa, tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Outras regras e metas, de cunho mais *programático*, exigem instrumentos mais sofisticados, que, não obstante, vêm sendo progressivamente criados.

Fundamental, em qualquer dos casos, é o incremento da participação da sociedade civil nesse processo, que tem amplos poderes e instrumentos (judiciais ou não) de fiscalização dos resultados quantitativos e qualitativos do sistema educacional brasileiro. E como se verá no estudo de caso (Capítulos 8, 9 e 10), a burocracia é razoavelmente sensível às demandas provenientes da sociedade civil, apesar de manifestações de associações e sindicatos ainda se

mostrarem incipientes e pouco coordenadas nos municípios avaliados.

5 INSTITUIÇÕES E EDUCAÇÃO

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A análise dos indicadores educacionais que poderão demonstrar a existência de diversidade nos processos individuais de descentralização pode ser considerada uma operação razoavelmente objetiva, excluindo-se eventuais equívocos ou subjetivismos inerentes aos próprios indicadores. Trata-se, precipuamente, de um trabalho de compilação e processamento de dados retirados de institutos oficiais de pesquisa, que, a par de seu volume e densidade, pode ser tratada à luz dos referenciais teóricos encontrados na literatura acerca da descentralização.

Diverso, contudo, é o exame das possíveis *causas* para a existência dessa divergência de resultados, campo onde a objetividade perde espaço para considerações particulares, que obrigatoriamente demandam o apoio de uma teoria substancial, de modo que as apreciações não reflitam apenas um conjunto desordenado de impressões individuais.

Para esta avaliação inicial das possíveis causas de divergências de resultados das ações de descentralização na educação, que, conforme já mencionado, constitui apenas uma primeira aproximação ao tema, considerou-se mais apropriado tratar a questão da descentralização e diversidade em educação sob o ponto de vista das instituições e das políticas públicas, teorias que se inter-relacionam e se complementam quando voltadas para este tema em especial, principalmente quando a análise dos fatos compreende um período de tempo mais abrangente.

Neste capítulo serão analisadas as instituições, com seus principais conceitos e características, o processo de mudança institucional e a sua adequação ao estudo das questões de educação aqui propostas. Para uma melhor organização e compreensão, as políticas

públicas serão tratadas no capítulo a seguir.

5.2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL EM TEORIA

O estudo das instituições remonta a longa data e são vários autores que se dedicaram a esse tópico. Talvez por essa última circunstância não exista até hoje um conceito uniforme para o tema. Como relatam Nelson e Sampat (2001), “*a noção de instituição em si ainda não é um conceito coerente, ao menos não entre os vários usuários do termo*”.

Nas primeiras análises elaboradas sobre o tema, realizadas por autores agrupados sob o que se chama hoje de velho institucionalismo, as instituições eram conceituadas basicamente como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução (CONCEIÇÃO, 2002). Exponentes dessa fase são Thorsten Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, que rompiam com a tradição neoclássica e sua ideia de equilíbrio, substituída pelo reconhecimento da importância do processo de mudança e transformação.

Após um período de relativa inatividade, o interesse pelo estudo das instituições foi revigorado no final dos anos 60 do século passado pelos trabalhos de Hodgson, Samuels, Rutherford, dentre outros, no que ficou conhecido como corrente neo-institucionalista. De um modo geral, a ideia de instituição para esses autores é semelhante à dos antigos institucionalistas, com um forte apoio no processo histórico na formulação das ideias e das políticas (CONCEIÇÃO, 2002).

Hall e Taylor (2003), contudo, não veem o neo-institucionalismo como uma corrente de pensamento unificada. Identificam ao menos três métodos diversos de análise nessa corrente, designados como institucionalismo *histórico*, institucionalismo da *escolha racional* e institucionalismo *sociológico*. Para a primeira *subcorrente*, instituições seriam

“*procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política*” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196). O institucionalismo histórico enfatiza a importância da trajetória percorrida (*path dependence*), rejeitando a concepção tradicional de que as forças ativas produziriam efeitos similares em quaisquer localidades em que incidissem. Para essa vertente, essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, em grande medida influenciadas pelo processo histórico.

O institucionalismo da escolha racional concentra suas atenções no comportamento individual, que crê ser determinado não por forças históricas impessoais, mas por cálculos estratégicos, influenciados pelas expectativas em relação ao comportamento provável dos outros atores. Segundo Hall e Taylor (2003), os teóricos dessa escola tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias referências com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade.

A terceira corrente do neo-institucionalismo, voltada para um aspecto mais sociológico, define instituições de uma maneira mais abrangente que a comumente adotada em ciência política e economia, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também elementos *culturais*. Para o institucionalismo sociológico, os sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais fornecem ‘padrões de significação’ que funcionam como ‘guias’ da ação humana.

Além do neo-institucionalismo, há que se mencionar ainda a contribuição da chamada nova economia institucional (NEI), cujos principais representantes são Ronald Coase e Douglass North. Para esses autores, as instituições se constituem em mecanismos de ação coletiva, com o objetivo de ordenar conflitos e aumentar a eficiência (CONCEIÇÃO,

2002). Ressalta-se, assim, o elemento *constritivo* das instituições, como se verifica na definição de instituição oferecida por North (1991, p. 97):

“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline.”

Como se pode ver, são bastante variados os conceitos e as características das instituições na literatura especializada. Em síntese elaborada por Nelson e Sampat (2001), bastante útil aos propósitos introdutórios deste capítulo, as instituições ora são identificadas com as regras do jogo, ou com as estruturas de governança que controlam os jogadores, com a maneira com que o jogo é jogado ou com o sistema de crenças e expectativas. Há ainda uma tendência de elaboração de um conceito amplo, que incluiria todas as anteriores (NELSON e SAMPAT, 2001).

Embora a diversidade seja a tônica, esses autores acreditam ser possível encontrar fundamentos comuns em todas essas conceituações. Ponderam que praticamente todos os analistas que se afirmam institucionalistas centram suas atenções nas interações humanas, em contextos onde os interesses de um grupo e a eficácia das ações de um grupo são fortemente influenciados pelo que outros grupos fazem.

A questão das interações humanas de fato parece ser um elemento comum na análise institucional, mas sua limitação a contextos de interesses ou eficácia encontra oposição veemente, especialmente em Chang e Evans (2000). Esses autores criticam uma

visão, que consideram limitada, das instituições como *restrições* ou *mecanismos capacitadores*. Para eles, é inegável que as instituições possuem essas dimensões, que, no entanto, não totalizam seu conteúdo. Chang e Evans (2000) afirmam que todas as instituições têm uma dimensão simbólica e, dessa forma, inculcam certos valores ou visões de mundo nas pessoas que vivem sob sua influência. À medida que são mantidos comportamentos sob um certo grupo de instituições, os valores incorporados a essas instituições começam a ser internalizados, o que resulta em um processo de mudança dos indivíduos.

É fundamental, assim, reconhecer o papel central da cultura e das ideias nas instituições, que configuram sua dimensão *constitutiva*, ou seja, na modelação das maneiras pelas quais os grupos e indivíduos definem suas preferências.

Unindo esses elementos, Chang e Evans (2000) conceituam instituições como “*modelos sistemáticos de expectativas compartilhadas, pressupostos reconhecidos, normas aceitas e rotinas de interação que têm efeitos robustos na modelação das motivações e do comportamento de grupos de atores sociais interconectados.*”

Apesar de implícito nesse conceito, é necessário enfatizar o aspecto de durabilidade das instituições, que, assim como sua dimensão cultural, serão importantes na análise da mudança institucional a ser feita neste estudo. Hodgson (2005) define instituições como “*sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais*”, conceituação que ressalta a necessidade de alguma *solidez* para que as instituições sejam consideradas como tal e que, por sua amplitude, permite a convergência de várias outras acepções.

Essa perenidade das instituições tem efeito direto no processo de mudança institucional, que, por essa circunstância, tende a ser *gradual*, resultante de um processo de acumulação social (ABRAMOVAY, 2001). Essa característica implica na necessária consideração da trajetória (*path dependence*) na análise da criação ou modificação das

instituições. Como afirma North (1990), uma vez disposto certo caminho de desenvolvimento, “*a rede de externalidades, o processo de aprendizagem das organizações e a modelagem das questões historicamente derivadas reforçam o curso*”.

Outra implicação do reconhecimento do gradualismo na mudança institucional, especialmente quando reconhecida a sua dimensão cultural, é a dificuldade de transpor pura e simplesmente instituições na tentativa de emulação de experiências exitosas. Como afirma Greif (2001, *apud* ABRAMOVAY, 2001), é bem mais simples transferir regras e normas que crenças, estruturas e convicções.

Ainda sobre a mudança institucional, é necessário realçar alguns aspectos já mencionados acima, mas que merecem algumas considerações adicionais em razão de sua importância para a análise que será feita neste estudo. Apesar de, novamente, haver grande amplitude nas teorias sobre mudança institucional, três fatores podem ser considerados como cruciais nesse movimento: busca de eficiência, defesa de interesses e o aspecto cultural.

Sob a perspectiva da eficiência, a mudança institucional ocorreria quando uma instituição existente se tornasse ou fosse percebida como ineficiente, o que ‘automaticamente’ desencadearia uma busca por reformas ou mesmo por novas instituições, mais adequadas às necessidades locais e temporais. Ressalta-se neste caso uma visão *evolucionária* das instituições, que sofreriam um processo de *seleção natural* ao longo do tempo (CHANG e EVANS, 2000).

Há autores que agregam à eficiência o conceito de dependência da trajetória, argumentando que algumas instituições podem se sobrepor a outras não apenas em função de uma suposta ineficiência, mas em decorrência de determinados eventos históricos irreversíveis, enquanto que outros inserem um elemento *cultural* nessa visão, mesclando a eficiência com valores morais. Para essa vertente, considerada por Chang e Evans (2000) como a mais sofisticada dentre as que se referem à eficiência, a racionalidade limitada torna

inevitável que se trabalhe com um modelo mental do mundo e a partir dessa visão particular do mundo alguns atores determinarão suas preferências, inclusive no que diz respeito às instituições.

O segundo fator relevante no processo de mudança institucional é a defesa de interesses. Em uma versão mais objetiva dessa perspectiva, as instituições seriam apenas instrumentos de promoção de interesses setoriais de grupos politicamente organizados. Destaca-se aqui uma visão mais *maleável* das instituições, que, segundo essa vertente, poderiam ser fácil e rapidamente alteradas caso haja poder político suficiente para sustentar a mudança.

Uma segunda variante desse aspecto também realça a força e importância dos interesses em relação à busca de eficiência, mas acrescenta um componente social. Para essa linha, os interesses não são simplesmente *exógenos*, mas *estruturados* por instituições políticas e sociais existentes (CHANG e EVANS, 2000). Devido a esse fato, as instituições não seriam tão maleáveis como defendido na primeira visão, uma vez que a mudança do equilíbrio de poder entre determinados interesses exigiria alterações em estruturas institucionais mais profundas.

A mais sofisticada versão desse aspecto, segundo Chang e Evans (2000), argumenta que os interesses não são objetivos, mas que dependem fundamentalmente da compreensão dos atores. Apesar de manter a proeminência dos interesses no processo de mudança institucional, os defensores dessa vertente acreditam que essas mudanças institucionais são simultaneamente transformações simbólicas e materiais do mundo, o que envolve não apenas modificações na estrutura de poder e interesses, mas também na *definição* de poder e interesses (FRIEDLAN e ALFORD, 1991, apud CHANG e EVANS, 2000).

Por fim, deve ser ressaltado de forma isolada o aspecto cultural no processo de mudança institucional, cuja relevância é aceita até mesmo por autores que se filiam

exclusivamente a uma ou a outra perspectivas mencionadas acima (eficiência e interesses). Como exposto de forma simples por Chang e Evans (2000), as instituições moldam as visões de mundo e as visões de mundo moldam as instituições, o que significa que a mudança institucional exige mudanças nas visões de mundo que, por sua vez, embasam a moldura institucional, configurando um processo de mútuo reforço.

De acordo com esses autores, não se deve desprezar a importância da eficiência e dos interesses nos processos de mudança institucional, mas é fundamental ter em conta a influência da questão cultural, uma vez que instituições e visões de mundo são elementos tão entranhados que qualquer modificação em um provocará ou exigirá alterações no outro.

A partir dessa breve incursão nos domínios das instituições já é possível retirar um referencial teórico para esta incipiente incursão pela análise das diversidades dos resultados na educação municipal. Dois aspectos serão fundamentais: a dependência da trajetória e o enfoque culturalista, o que não significa que os demais elementos dos conceitos de instituições – em especial interesses e eficácia – serão desconsiderados.

Acredita-se, na esteira das conclusões de Chang e Evans (2000), que a mudança institucional depende de uma combinação de interesses e projetos culturais/ideológicos, além dos elementos de legado, inércia e dependência da trajetória. É sobre esses fundamentos que a educação municipal e as instituições a ela relacionadas serão analisadas.

5.3 EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES

A existência de um grau, ainda que incerto e particular, de autonomia dos Municípios na gestão da educação pública traz à tona a questão da diversidade dos indicadores educacionais nesses entes. Essa pluralidade de resultados será tratada do ponto de

vista das instituições e das políticas públicas, elementos que se sobressaem quase que de forma automática, dada a sua força e influência, quando a análise recai sobre a educação. As políticas públicas serão apreciadas no item a seguir. Neste tópico serão relacionadas as formas de interação entre as instituições e a educação.

A face mais visível dessa relação se dá quando se concebe instituição como as *regras do jogo*. Como visto, a educação pública é objeto de normas estabelecidas na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelecem e condicionam boa parte da conduta dos Municípios nesse tema.

No entanto, como também já foi analisado, há um grau relevante de autonomia municipal, que permite a elaboração de regras (formais e informais) e modelos de comportamento com observância das peculiaridades e necessidades locais. Contudo, instituições não se limitam às regras do jogo. A internalização das regras e sua aceitação por seus destinatários são parte fundamental do processo de criação e modificação institucional e nos dão a medida de sua efetividade, pouco importando que se trate de uma escolha puramente técnica (busca de eficácia) ou reflexo de interesses. Como afirma Abramovay (2001), “*a ideia básica é que as escolhas técnicas (...) não dependem apenas de eficiência, mas de uma vasta rede social que envolve a aprendizagem de um conjunto variado de atores e um processo permanente de adaptação, de tal forma que não se pode prever, ou explicar em termos puramente funcionais, que tecnologias (...) vão prevalecer*”. No mesmo sentido, Chang e Evans (2004) apontam que a legislação não pode ir mais rápido do que o desenvolvimento dos hábitos humanos e que as normas sociais informais.

Por essas razões é imprescindível avaliar o comportamento dos atores sociais no projeto de criação e modificação institucional para que se tenha uma visão clara da possibilidade de êxito na implantação de políticas públicas voltadas para a educação. A face *cultural* das instituições é, ao menos no estudo do tema aqui desenvolvido, absolutamente

capital para a compreensão adequada da configuração e resultados atuais dos diversos municípios brasileiros em educação.

Da mesma forma, a trajetória do município em relação ao ensino público (e seus elementos constitutivos) é parte importante na análise da diversidade de indicadores locais, uma vez que, como foi visto, o processo de alteração institucional é sempre gradual, fundado em premissas e instituições anteriores. A história e a singularidade de cada município serão sempre elementos vitais nesse estudo e é por essa razão que cada ente aqui avaliado terá sua trajetória descrita, ainda que de forma sucinta, de modo que possa traçar o encadeamento institucional que conduziu aos resultados hoje verificados.

A importância dos atores sociais e da implementação das regras relacionadas à educação traz também a necessidade de buscar alguns fundamentos no estudo das políticas públicas, o que será feito no tópico adiante.

6 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A simples menção à educação pública nos remete quase que imediatamente à análise de políticas públicas, das quais o ensino é sem dúvida uma de suas vertentes mais importantes. A educação é tratada pela Constituição Federal como um direito social (artigo 6º), de natureza pública subjetiva¹⁸ (artigo 208, § 2º), e como dever do Estado (artigo 205), efetivado mediante a garantia de educação infantil, ensino fundamental obrigatório e gratuito e a progressiva universalização do ensino médio gratuito, além de transporte alimentação e assistência à saúde (artigo 208, incisos I, II, IV e VII).

Não obstante a previsão constitucional e à força própria da necessidade de prestação de uma educação adequada, a qualidade do serviço é rotineiramente discutida, o que provoca a discussão sobre a eficácia das políticas públicas relacionadas.

Não há espaço neste estudo para que se discorra sobre todos os elementos das políticas públicas. O que se pretende aqui é esmiuçar um pouco mais dois tópicos relevantes de políticas públicas, que estão diretamente relacionados com a efetividade das instituições ligadas à educação: o papel dos atores sociais e a implementação das políticas.

Antes, no entanto, para uma melhor compreensão do tema e de sua amplitude, será feita uma breve análise da educação como política pública.

¹⁸ Ou seja, pode ser exigido judicialmente por qualquer cidadão.

6.2 EDUCAÇÃO. POLÍTICAS PÚBLICAS. ATORES RELEVANTES.

A presença efetiva do Poder Público como elemento condutor das políticas públicas em educação é um traço comum em boa parte das análises realizadas sobre o tema. Lowi (1964) considerava que esse tipo de política tenderia a uma espécie de *elitismo*, em função da intensa influência da burocracia na sua formulação. Skocpol (1980), embora não restringisse seu estudo às políticas educacionais, argumentava que, a despeito da influência dos atores sociais, o Estado teria sempre relevância e autonomia na promoção de políticas públicas. Considerava que os Estados e partidos têm suas próprias estruturas e histórias, que produzem impactos próprios sobre a sociedade.

Essa proeminência do Estado é exacerbada no estudo realizado por Grindle e Thomas (1991), que focaliza o papel do setor público em países em desenvolvimento. Os autores argumentam que determinadas características próprias desses países, tais como a incerteza da informação, pobreza, influência difusa do Estado na economia e centralização do processo de decisão, reforçariam a autonomia e centralidade do estado no processo de tomada de decisão. Não menosprezam o papel exercido pelos interesses sociais e pessoais, mas observam uma tendência ao elitismo nesses países, em função da alta concentração do processo decisório.

E, de fato, a experiência brasileira demonstra a primazia do Estado na condução de políticas públicas relacionadas à educação, como descrito no item anterior. Mas, inequivocamente, outros atores envolvem-se com frequência na discussão dessas políticas, apesar de demonstrarem capacidade reduzida de influência na formulação de agenda e na aprovação das decisões.

Estudos acadêmicos mencionam as participações dos movimentos sociais, cuja

relevância foi demonstrada em especial no momento de transição para a democracia (PARENTE; LUCK, 1999), como também associações de professores e funcionários (ROCHA, 2003), tanto em termos clientelistas como também em defesa de interesses gerais. Além desses há inegável influência das comunidades epistêmicas, dado o caráter técnico deste tipo de política, das associações de estabelecimentos escolares particulares, na medida de seu interesse, e das associações de estudantes.

É interessante notar a falta de referência a associações de pais nos estudos relativos às políticas públicas de educação. Uma possível explicação para essa ausência pode ser encontrada nos resultados da pesquisa ‘Educar para Crescer’, realizada pelo IBOPE em setembro de 2008¹⁹. De acordo com essa pesquisa, 72% dos brasileiros afirmam estar satisfeitos com a qualidade da educação no país. Em uma escala de 0 a 10, a educação brasileira recebeu nota 7,0, sendo que as escolas particulares ficaram com 7,7 e as públicas com 6,7.

Esses resultados não são exclusividade brasileira. Os percentuais são semelhantes em toda América Latina, segundo estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. De acordo com os resultados desse estudo, 70% dos latino-americanos se declaram satisfeitos com a educação recebida em seus países.

Apesar do absentismo daqueles que deveriam ser os principais interessados, a participação dos atores sociais no processo de formulação de políticas públicas é, sem dúvida, elemento fundamental em qualquer análise que se faça sobre o tema. Não se deve, no entanto, limitar o estudo a apenas essa *fase* da política pública. Segundo Souza (2006), o ciclo da política pública compreenderia diversos estágios: (i) definição de agenda, (ii) identificação de alternativas, (iii) avaliação das opções, (iv) seleção das opções, (v) implementação e (vi) avaliação.

¹⁹ Foram entrevistados 1000 homens e mulheres, de 16 a 69 anos, de todas as classes sociais e residentes de nove regiões metropolitanas do país: Salvador, Fortaleza, Recife, Distrito Federal, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

Todas essas fases são relevantes no estudo das políticas públicas. Em relação à educação brasileira, no entanto, chama a atenção a questão da *implementação* das políticas já aprovadas. Esse tema será aprofundado no tópico seguinte, com um foco mais voltado para a descentralização e a assunção de competências municipais, análise que será importante para as conclusões a serem alcançadas no estudo de caso.

6.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS. DESCENTRALIZAÇÃO.

As políticas públicas brasileiras são em regra criticadas por sua ausência de efetividade ou pela simples descontinuidade de seus programas. Uma das razões principais para tal é a fragilidade da implementação dessas políticas públicas, que é apontada em alguns estudos como a *variável central* para explicar o insucesso dos governos no alcance dos objetivos estabelecidos (SILVA; MELO, 2000).

No que diz respeito à educação e à descentralização desse serviço, o fosso parece ser ainda maior. Almeida (1996, p. 31) afirma sobre a questão que “*a descentralização da educação pública tem-se revelado, simultaneamente, um objetivo consensual e uma política de difícil implementação*”. A autora aponta para o fato de que, apesar da existência de leis que recomendassem ou mesmo impusessem a descentralização, nunca teria havido um esforço consistente neste sentido por parte do Governo Federal. O resultado, afirma, seria uma “*municipalização por ausência*” (p. 30), ou seja, a assunção dos governos municipais de competências em educação por força da demanda local, não obstante a ausência de regras claras acerca de suas atribuições e, principalmente, a inexistência de financiamento adequado.

Esse ponto – a ausência de delimitação clara de competências dos diferentes níveis de governo – é descrito por vários autores como o principal entrave para a efetiva

descentralização do serviço público de educação. Almeida (1996) afirma que, de forma contraditória, a existência de competências diferenciadas e a descentralização caracterizam o sistema público de educação desde suas origens. Mas a força do primeiro aspecto subordina a eficácia do segundo, ou seja, enquanto houver esse grau de incerteza a respeito das atribuições de cada ente não poderá haver uma política efetiva e eficiente de descentralização.

Outro ponto determinante para malogro da proposta de descentralização em educação no Brasil é a ausência de uma coordenação efetiva do sistema, procedimento necessário em qualquer modalidade de transferência de competências administrativas entre entes diversos (SOBRINHO, 1995). E, como foi visto, desde a Constituição de 1934 há regras específicas sobre a edição de um *plano nacional de educação*, cuja coordenação competiria à União Federal.

A ineficácia da coordenação gera ainda um novo problema, resultante da disparidade das condições econômicas e sociais dos diversos Municípios brasileiros. Boa parte desses Municípios não possui capacidades técnicas e gerenciais para assumir a gestão plena da educação infantil e fundamental nos limites de seu território, fator que, por sua vez, bloqueia a existência de uma efetiva assunção de competências, em um círculo pernicioso de má qualidade do serviço público.

Sobrinho (1995) argui a necessidade de um órgão central de coordenação que leve em conta a situação econômica, social, cultural e política dos Estados e Municípios brasileiros, propiciando soluções diferenciadas de acordo com questões locais ou regionais. Argumenta ainda ser fundamental uma maior integração entre os entes, com o estabelecimento de parcerias, para que seja possível a qualificação de Estados e Municípios menos avançados, permitindo desenvolvimento de competências gerenciais e institucionais.

A ausência dessa coordenação efetiva teria produzido a uma grande variedade de experiências de descentralização no Brasil (ROCHA, 2003), conforme as diferentes condições

políticas, financeiras e administrativas de cada estado e município. O resultado para a qualidade do serviço prestado pode ser visto nos indicadores educacionais brasileiros, que destoam significativamente dos apresentados por outros países em desenvolvimento, inclusive na América Latina.

Alguns autores, no entanto, apontam para uma mudança significativa ocorrida na década de 90 em direção à municipalização do ensino (DRAIBE, 1999 e DI PIERO, 2001). As prováveis causas são o estabelecimento de competências mais específicas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) e a criação de mecanismos adequados de financiamento, provenientes da estrutura tributária diferenciada estabelecida pela Constituição e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atual FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que tem por objetivo a *“distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios”* (Constituição Federal, artigo 60, Disposições Transitórias).

A municipalização do ensino, ou seja, a assunção pelos governos municipais de suas responsabilidades em matéria de educação, é uma das principais variáveis no estudo da diversidade dos indicadores educacionais. Afinal de contas, a pluralidade de resultados exige a existência de regras diversas das estabelecidas pelas autoridades superiores, o que somente será encontrado em um ambiente de descentralização das competências em educação.

Por essa razão, boa parte da análise a ser realizada adiante terá como foco o grau de descentralização dos municípios avaliados, o que determina a sua capacidade de criação e modificação de instituições relacionadas à educação.

7 METODOLOGIA

7.1 ASPECTOS GERAIS.

São dois os principais focos de pesquisa deste estudo: a descentralização da educação pública e a diversidade de resultados encontrada na prestação desse serviço.

A factibilidade do projeto exige a limitação do âmbito de estudo. Pela acessibilidade de dados e pelo inevitável interesse maior por assuntos locais, a pesquisa terá como objeto o Estado do Rio de Janeiro, tomando-se como referência municípios representativos de suas regiões²⁰. Serão, assim, analisados os seguintes municípios:

- Rio de Janeiro (Região Metropolitana);
- Nova Friburgo (Região Serrana);
- Itaperuna (Norte/Noroeste Fluminense);
- Rio das Ostras (Baixada Litorânea);
- Resende (Médio Paraíba/Centro Sul);
- Angra dos Reis (Costa Verde).

Será feita uma abordagem longitudinal do histórico e das estruturas de descentralização verificadas em cada um desses municípios, acrescida da exposição dos indicadores educacionais relativos às cidades investigadas. Para tanto serão utilizadas três vertentes metodológicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa e análise de dados e pesquisa de campo.

²⁰ A Fundação Cide, entidade ligada à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão divide atualmente o Estado em oito regiões: Metropolitana, Serrana, Norte Fluminense, Noroeste Fluminense, Baixada Litorânea, Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Costa Verde. Pela proximidade geográfica e cultural, as regiões Norte e Noroeste Fluminense foram agrupadas, assim como as regiões Médio Paraíba e Centro-Sul Fluminense.

A pesquisa bibliográfica objetiva fornecer o referencial teórico e estabelecer o estado das artes em relação à descentralização no serviço público e na educação em particular, além de instituições e políticas públicas. Possibilitará ainda analisar as relações federativas entre os entes, seus graus de autonomia e as medidas de coordenação estabelecidas entre si.

A investigação de dados será fundamental neste trabalho e se destina tanto à averiguação do estado atual de descentralização dos municípios como à análise dos resultados quantitativos e qualitativos do serviço público de educação nos entes pesquisados. A descentralização será analisada com base no número de estabelecimentos federais, estaduais e municipais de ensino em cada município e sua confrontação com a estrutura proposta pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96). As informações necessárias, tanto relativas à descentralização quanto aos resultados, serão retiradas de bases de dados do Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, IBGE, Secretaria Estadual de Educação, Fundação Cide.

A pesquisa de campo, por fim, destina-se a colher informações a respeito das possíveis causas para a diversidade de estruturas de descentralização nos municípios. Ainda que esta seja uma primeira aproximação a uma análise qualitativa, tratada de forma lateral neste estudo, as entrevistas realizadas nas Secretarias Municipais de Educação e com profissionais de educação, apesar de insuficientes para o alcance de conclusões definitivas, aportaram indicativos e informações valiosas sobre os fundamentos da diversidade de descentralização.

7.2 DADOS. ESCOLHA, COLETA E TRATAMENTO.

Como já foi mencionado acima, as informações que compõem o quadro de

descentralização a ser estudado serão retiradas de seis municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro, além daquelas relativas ao próprio Estado. Essa limitação do objeto, necessária à factibilidade do trabalho, é contrabalançada com a escolha de municípios que sejam representativos de suas regiões²¹, ampliando, assim, os resultados obtidos. No caso de municípios de semelhante representatividade, norteou a escolha a maior possibilidade de acesso a informações e a pessoas envolvidas com a educação nessas localidades.

Parte substancial deste estudo se relaciona com indicadores e dados estatísticos ligados à educação pública. De modo a se evitar os riscos de uma pesquisa enviesada, buscou-se analisar informações de modo mais abrangente possível, com a inclusão do maior número de indicadores disponíveis em literatura e bancos de dados.

No que diz respeito à descentralização a questão é menos complexa. Resultados concretos surgem, em termos gerais, de análises da estrutura educacional/federativa prevista em lei, do número de estabelecimentos federais, estaduais e municipais encontrados em cada entidade analisada e do percentual de alunos em cada um destes estabelecimentos. Trata-se de estudo com caráter objetivo e estatístico, mesmo quando diante de uma análise comparativa, a ser feito no final do estudo.

Os indicadores relacionados à educação trazem maiores dificuldades, tanto no que diz respeito à sua escolha quanto à manipulação. São diversas e crescentes as estatísticas relacionadas ao ensino, o que torna necessário estipular critérios de eleição dentre eles para que a pesquisa seja não só possível mas confiável. Desta forma, o primeiro corte tem como base a segurança das informações. Serão analisados apenas dados retirados de bancos públicos com histórico de confiabilidade. Em segundo lugar, buscou-se privilegiar indicadores que possuem série histórica, de modo a permitir uma análise temporal da descentralização, dos resultados e de sua correlação. Em terceiro, os dados utilizados serão aqueles que

²¹ Sobre a divisão do Estado do Rio de Janeiro em regiões, ver nota 20.

possuem um grau maior de objetividade, a fim de permitir a comparação isenta entre municípios e eliminar preconceitos e subjetividades.

O quadro a seguir explicita os indicadores que serão utilizados neste estudo e oferece um resumo da proposta metodológica:

Quadro 1 - Categorias e variáveis de análise e tratamento de dados

CATEGORIAS	VARIÁVEIS
Descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - número de escolas municipais, estaduais e federais em cada município - número de matrículas em cada tipo de estabelecimento (municipal, estadual, federal) - relação entre escolas/entes e total de alunos - relação entre escolas/entes e total da população - adequação das escolas/ente em relação às divisões legais de atribuições - orçamento público destinado à educação
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - número total de escolas no município - relação vagas/alunos/população - gasto <i>per capita</i> em educação - variação orçamentária em educação
Relação Descentralização e Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - comparar graus de descentralização e resultados quantitativos e qualitativos

Fonte: elaborado pelo autor

Em relação à segunda parte deste trabalho, que pretende trazer considerações iniciais a respeito das possíveis causas da diversidade de descentralização, a principal fonte de

informações, como já foi mencionado, foram entrevistas realizadas com profissionais ligados à educação nos municípios estudados: Secretários Municipais de Educação, Subsecretários, Coordenadores e professores.

As entrevistas eram guiadas por um roteiro pré-determinado, transcrito abaixo:

1. Estrutura atual da educação pública municipal;
2. Vantagens e deficiências da rede municipal;
3. Estrutura da educação pública estadual no município;
4. Vantagens e deficiências da rede estadual;
5. Coordenação com o Estado ou a União;
6. Processo de descentralização da educação pública
 - a. Criação de escolas nos últimos anos;
 - b. Contratação de professores;
 - c. Expansão do número de matrículas;
7. Fatores que influenciam a descentralização;
 - a. Decisão política autônoma;
 - b. Pressão popular;
 - c. Associações e sindicatos de professores e servidores;
 - d. Associações de pais;
 - e. Estudantes;
 - f. Vereadores;
8. Variação orçamentária em educação, com ênfase no Fundeb;
9. Importância do orçamento para descentralização;
10. Continuidade no serviço público com a transição política. Influência sobre o serviço.

Buscava-se manter sempre um tom de conversa aberta, onde os entrevistados eram inicialmente indagados sobre questões gerais de educação no município e posteriormente questionados sobre temas estabelecidos no roteiro. A fim de evitar direcionamento de respostas, alguns itens (como, por exemplo, os fatores explicativos mencionados no item 7 do roteiro) apenas eram questionados somente após a resposta preliminar do entrevistado, de modo que sua influência pudesse ser avaliada de modo efetivo e isento.

7.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Uma das preocupações centrais deste estudo é manter a objetividade e a imparcialidade no tratamento dos dados, de modo que os resultados possam ser adequados à proposta de estudo e ao conceito de ciência. A veracidade dos dados também é uma busca constante e será reforçada pelo cruzamento de indicadores produzidos por instituições diversas. Há, contudo, a possibilidade de equívocos na coleta e processamento dos indicadores, que em regra são ressaltados em suas próprias fontes.

Reitera-se também uma advertência que já havia sido realizada anteriormente, em relação à vertente *lateral* deste estudo. Esta primeira aproximação com as possíveis causas das divergências na descentralização a partir de uma ótica institucional e de políticas públicas, ainda que preliminar, torna-se necessária para fundamentar a formulação de uma agenda para pesquisas futuras, e foi incluída nesta pesquisa como uma tentativa de se encontrar inferências iniciais sobre os motivos que gerariam resultados díspares em um ambiente normativo comum. Desta forma, há que se considerar o caráter apenas indicativo das impressões geradas com base na pesquisa de campo, que não obstante aportaram significativas contribuições acerca dos fundamentos da divergência de estratégias de descentralização.

8 ESTUDO DESCRITIVO DOS MUNICÍPIOS

8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Neste capítulo será feita uma análise individual dos seis municípios estudados (Angra dos Reis, Itaperuna, Nova Friburgo, Resende, Rio das Ostras e Rio de Janeiro) com o objetivo de traçar um panorama da descentralização do serviço público de educação nessas localidades e verificar a existência de divergência na efetivação desse processo.

A avaliação tem por base informações históricas, geográficas, econômicas e sociais (com ênfase nos aspectos educacionais) de cada um dos entes, que fornecerão um quadro da situação atual e da dinâmica do processo de descentralização nesses municípios.

Como a análise é essencialmente comparativa, e com o intuito de situar as informações em seu contexto regional, antes de se ingressar nos dados municipais será feita uma exposição dos mesmos indicadores na esfera estadual, o que auxiliará na aferição do grau de divergência entre os resultados locais.

8.2 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro é a segunda maior economia nacional e o terceiro estado mais populoso do país, o que contrasta com sua área reduzida (43.696,054 km², apenas a vigésima quarta no *ranking* nacional). Suas estatísticas sociais são consideradas boas: IDH elevado (0,832, quarto maior do Brasil), taxa de analfabetismo reduzida (4,4%) e esperança de vida acima da média nacional (73,1 anos).

Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais – Estado do Rio de Janeiro

População ²²	16.010.429
Área Territorial ²³	43.696,054 km ²
PIB ²⁴	R\$ 296,7 bilhões
PIB <i>per capita</i> ²⁵	R\$ 18.535
IDH ²⁶	0,832
Gini ²⁷	0,50
Analfabetismo ²⁸	4,4%
Média de Anos de Estudo ²⁹	7,37
Ideb ³⁰ (anos iniciais / anos finais)	3,8 / 2,9
Mortalidade Infantil ³¹	17,9
Expectativa de Vida ³²	73,1
Incidência de Pobreza ³³	32,44%

Apesar de pequeno, o Estado esconde profundas diferenças econômicas e sociais entre seus municípios, cujos índices de desenvolvimento humano variam de 0,679 em Varre-Sai (inferior à Namíbia) a 0,886 em Niterói (próximo a Portugal), o que justifica, em parte, a inconciliável presença de pujança econômica com alta incidência de pobreza. A figura abaixo, que sintetiza os dados referentes ao IDH, demonstra essa diversidade:

²² IBGE, estimativa 2009.

²³ IBGE.

²⁴ IBGE, 2006.

²⁵ IBGE, 2006.

²⁶ PNUD, 2000.

²⁷ IBGE, 2003.

²⁸ IBGE, 2000 (pessoas de quinze anos ou mais).

²⁹ IBGE, 2000 (número de séries concluídas, população de quinze anos ou mais).

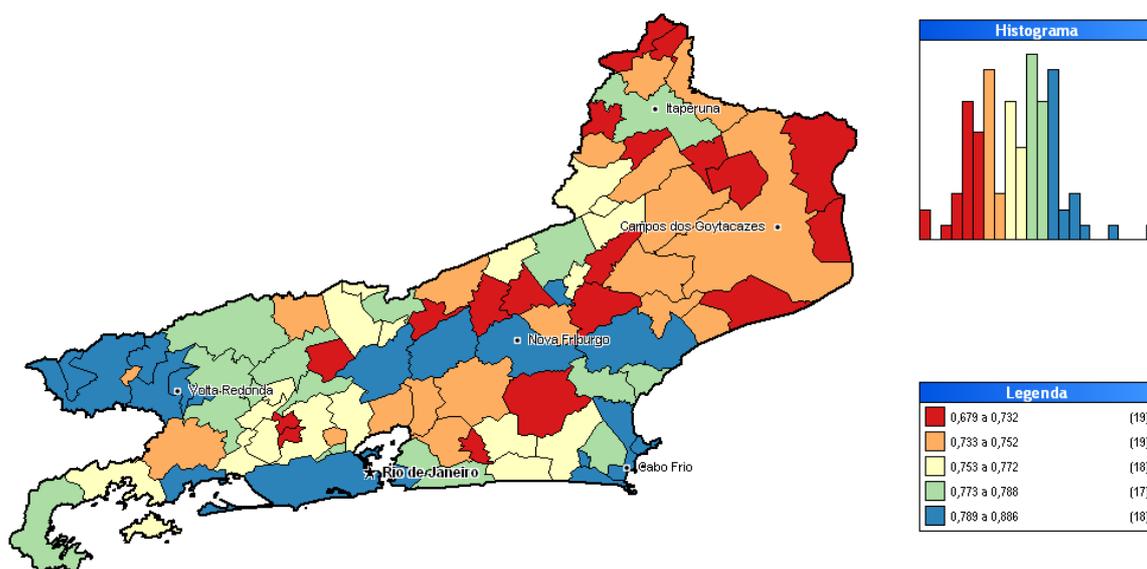
³⁰ Inep, 2007.

³¹ Fundação Cide, 2002. Por 1000 nascidos vivos.

³² PNUD, 2000.

³³ IBGE, 2003.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Municípios do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: PNUD, 2000.

Essas diferenças, evidentemente, também se fazem presentes no que diz respeito à educação, como se verá em adiante. De um modo geral, contudo, a educação pública prestada no Estado do Rio de Janeiro é superior à média nacional, o que não impede a existência de focos de ineficiência e maus resultados.

Em relação à divisão de atribuições para a prestação desse serviço, os números do Estado do Rio de Janeiro acompanham, em princípio, as regras estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Como se vê na **tabela 1**, os Municípios são os principais responsáveis pelo fornecimento do ensino pré-escolar (52,70% dos estabelecimentos) e do fundamental (50,15%), apesar de se notar a importância da atuação do Estado neste último, em que 14,66% dos estabelecimentos escolares são estaduais. Já no ensino médio, tarefa atribuída legalmente aos Estados, a situação se inverte:

os municípios se responsabilizam por somente 1,92% das escolas, enquanto que o Estado do Rio oferece 53,03% dos estabelecimentos.

Em qualquer destas atuações a participação federal é residual, exceto no que diz respeito ao ensino superior, onde ainda assim sua participação, apesar de superior aos demais entes, é bastante inferior ao número de estabelecimentos privados.

A forte participação do ensino privado no Estado do Rio de Janeiro é, aliás, um dos pontos ativos da tabela abaixo. Quase metade das escolas que oferecem ensino pré-escolar e médio está sob o domínio privado, e oito em cada dez faculdades são particulares.

Tabela 1 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipal	3.152	52,70%	3.802	50,15%	38	1,92%	2	1,45%
Estadual	60	1,00%	1.111	14,66%	1.050	53,03%	10	7,25%
Federal	2	0,03%	14	0,18%	25	1,26%	12	8,70%
Particular	2.767	46,26%	2.654	35,01%	867	43,79%	114	82,61%
Total	5.981	100,00%	7.581	100,00%	1.980	100,00%	138	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Esses números sofrem pequenas modificações quando é avaliado o número de matrículas relacionado a cada ente federativo (**Tabela 2**). Neste caso, a participação da escola pública cresce em relação à particular, o que demonstra uma diferença clara de tamanho e capacidade dos estabelecimentos públicos. No ensino médio, por exemplo, apesar de o Estado possuir 53,03% dos estabelecimentos escolares, responde por quase 80% das matrículas, ao passo que as escolas particulares, que representam 43,79% do total, prestam seus serviços a apenas 16,63% dos estudantes matriculados no ensino médio.

Tabela 2 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipais	212.181	63,31%	1.413.208	59,19%	9.595	1,46%	369	0,08%
Estaduais	3.256	0,97%	462.686	19,38%	524.428	79,92%	67.719	13,81%
Federais	115	0,03%	10.738	0,45%	13.071	1,99%	22.624	4,61%
Particulares	119.593	35,68%	501.082	20,99%	109.134	16,63%	399.682	81,50%
Total	335.145	100,00%	2.387.714	100,00%	656.228	100,00%	490.394	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Traçando um olhar mais geral sobre o ensino no Estado do Rio de Janeiro, vemos na **tabela 3** que os municípios são os entes públicos com o maior número de estabelecimentos escolares (44,60%), seguidos de perto pelas escolas particulares (40,81%). Há no Estado um estabelecimento escolar municipal para cada 2.204 habitantes, relação que aumenta para 6.911 habitantes por escola quando se trata de estabelecimentos estaduais. Chama a atenção a reduzida participação da União Federal no ensino público no Estado, onde há apenas um estabelecimento escolar federal para cada 290.950 habitantes.

Tabela 3 – Escolas / Entes / Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas		Relação População/Estabelecimento
Municipais	6.994	44,60%	2.204,80
Estaduais	2.231	14,22%	6.911,87
Federais	53	0,33%	290.950,47
Particulares	6.402	40,81%	2.408,68
Total	15.680	100%	983,44

1. Compreende educação pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Tomando-se o número de matrículas como referência, a participação municipal segue em primeiro lugar, com quase a metade de todos os estudantes do Estado. Novamente os estabelecimentos particulares aparecem em segundo, mas desta vez bem próximos ao número de matrículas oferecidas pelas escolas estaduais, onde se verifica a maior relação

entre número de estudantes e estabelecimentos (474 matrículas por escola, contra 233 nas escolas municipais e apenas 176 nas particulares).

Tabela 4 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	1.635.353	6.994	233,82
Estaduais	1.058.089	2.231	474,27
Federais	46.548	53	878,26
Particulares	1.129.491	6.402	176,43
Total	3.869.481	15.680	246,78

1. Compreende educação pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

O interesse principal deste estudo é avaliar o comportamento de cada um dos entes públicos em relação à obediência às regras legais que prescrevem as competências de cada um deles em educação. Para tanto, é fundamental avaliar a dinâmica dessa atuação em determinado período de tempo. A **tabela 5** traz informações sobre a variação do número de matrículas nos estabelecimentos escolares entre 1997 e 2008, o que nos permite analisar não só a absorção de competências, mas também a evolução da escola, em termos quantitativos, nos últimos anos.

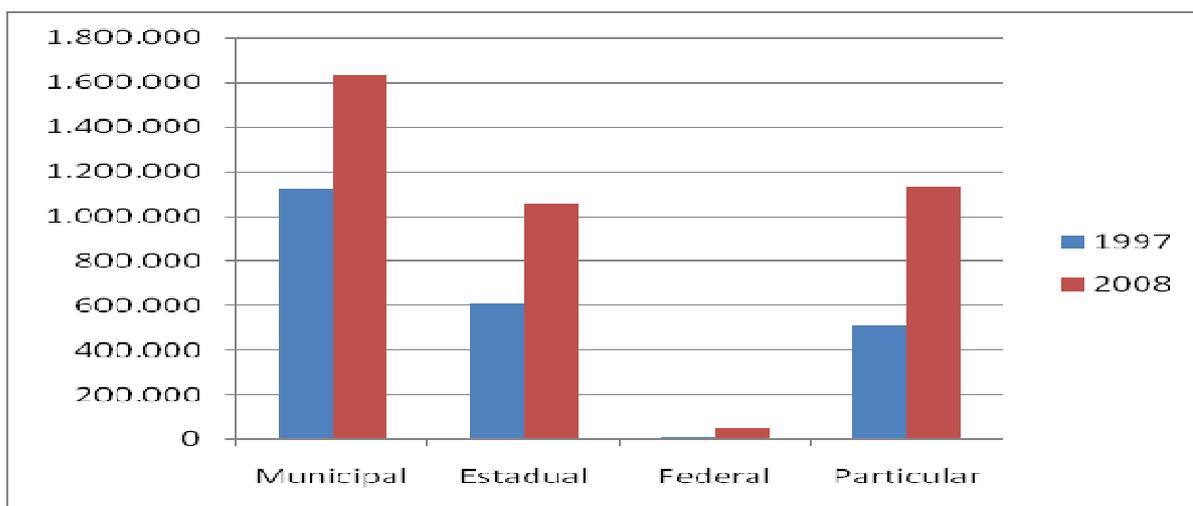
Esse último ponto é bastante visível na tabela e especialmente no **Gráfico 1**. Todos os entes, públicos e particulares, expandiram substancialmente o número de matrículas no período de 1997 a 2008, com destaque para as escolas privadas, que ofereceram mais 618 mil vagas nesse período. Estado e Município, contudo, também aumentaram de forma expressiva sua capacidade, criando, cada um deles, cerca de 500 mil vagas no ensino básico oficial.

Tabela 5 - Variação Número de Matrículas - Estado do Rio de Janeiro

	1997	2008	Variação
Municipal	1.121.890	1.635.353	46%
Estadual	607.111	1.058.089	74%
Federal	10.134	46.548	359%
Particular	511.161	1.129.491	121%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

Apesar de a União ter apresentado a maior variação percentual neste período (359%), o número de matrículas que oferece, concentradas principalmente no ensino superior, ainda é baixo (46.548 no total, cerca de 5% do número de vagas oferecidas pelas escolas privadas de nível superior – v. tabela 2), como se vê com mais clareza no **Gráfico 1** abaixo.

**Gráfico 1**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

Os dados trazidos acima nos oferecem apenas uma primeira visão sobre a educação no Estado do Rio de Janeiro, que será complementada por uma análise mais detida sobre cada município estudado. Mas já nos permitem algumas conclusões sobre o processo de descentralização, principalmente em relação à relevância do papel do Estado e dos Municípios

e da quase insignificância da educação pública federal nos segmentos primários do ensino. Assim, apesar de ser questionável a atuação da União no que diz respeito à assunção de suas atribuições no ensino superior, é inegável que cumpre satisfatoriamente a regra que recomenda não se envolver no ensino básico.

8.3 ANGRA DOS REIS

8.3.1 Dados Históricos e Geográficos.

O Município de Angra dos Reis está situado no litoral sul fluminense, a 166 quilômetros da capital. Foi uma das primeiras povoações brasileiras, fundada na primeira metade do século XVI. Por sua localização geográfica privilegiada – grande baía, protegida do mar aberto e dos ventos, situada no meio da rota marítima entre o Rio de Janeiro e São Paulo –, Angra desde o início foi um importante entreposto comercial e uma das mais relevantes cidades da Província do Rio de Janeiro.

Teve um primeiro período de decadência na primeira metade do século XVIII, com a construção do ramal férreo entre Rio e São Paulo, que teve impacto direto no tráfego marítimo e portuário, à época vulnerável à pirataria. No entanto, a passagem do ramal pela cidade fomentou progressivamente seu crescimento e desenvolvimento.

No século XIX Angra dos Reis se tornou um importante porto para o tráfico de escravos e escoamento do café produzido no Vale do Paraíba. Pouco tempo depois, contudo, enfrentou nova fase de declínio, causada pela abolição da escravatura, a decadência do café no vale e a construção do ramal férreo entre Rio e São Paulo atravessando o Vale do Paraíba. O desvio das mercadorias que anteriormente eram destinadas a seu porto e a falta de braços para a lavoura fizeram estagnar o movimento comercial, atingindo seu poder produtivo.

Essa situação perdurou até 1926, quando se iniciou a reconstrução do porto, concluída em 1930. A esses melhoramentos seguiram-se a inauguração, em 1928, de um

ramal férreo da Rede Mineira de Viação, ligando Angra dos Reis aos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás; a instalação dos serviços telefônicos; a criação do Colégio Naval, em 1952; e dos estaleiros Verolme, em 1960. Ainda na segunda metade do século XX foi iniciada a construção da rodovia Rio-Santos (BR-101), que possibilitou a instalação de empreendimentos turísticos e imobiliários, e a implantação do Programa Nuclear Brasileiro, com a instalação das usinas nucleares de Angra I e II. Houve novo período de desenvolvimento do Município, que se transformou em centro industrial de maior realce no cenário econômico fluminense.

Angra dos Reis hoje tem uma população de 168.664 habitantes, espalhados em uma área de 800km². Seu produto interno bruto é de R\$ 3,5 bilhões (PIB *per capita* de R\$ 24.250,00), com ênfase na indústria (35%) e serviços (34%).

Tab. 6 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais – Angra dos Reis

População ³⁴	168.664
Área Territorial ³⁵	800km ²
PIB ³⁶	R\$ 3.495.350,00
PIB <i>per capita</i> ³⁷	R\$ 24.250,00
IDH ³⁸	0,772
Gini ³⁹	0,44
Analfabetismo ⁴⁰	12,15
Média de Anos de Estudo ⁴¹	6,19
Ideb ⁴² (anos iniciais / anos finais)	4,4 / 3,4
Mortalidade Infantil ⁴³	15,1
Expectativa de Vida ⁴⁴	69,14
Incidência de Pobreza ⁴⁵	29,08%

³⁴ IBGE, estimativa 2009.

³⁵ IBGE.

³⁶ IBGE, 2006.

³⁷ IBGE, 2006.

³⁸ PNUD, 2000.

³⁹ IBGE, 2003.

⁴⁰ IBGE, 2000.

⁴¹ IBGE, 2000 (número de séries concluídas, população de quinze anos ou mais).

⁴² INEP, 2007.

⁴³ Fundação Cide, 2002. Por 1000 nascidos vivos.

⁴⁴ PNUD, 2000.

⁴⁵ IBGE, 2003.

8.3.2 Educação

Os dados educacionais referentes a Angra dos Reis demonstram, a princípio, indicadores semelhantes à média estadual. Há uma forte participação das escolas municipais no ensino pré-escolar, complementado pela educação particular (v. **tabela 7**). No ensino fundamental também ressalta a predominância de estabelecimentos pertencentes ao município, com participação ativa, embora reduzida, do Estado (12,63% do número total de escolas).

A situação se inverte por completo no ensino médio, onde não há qualquer atividade municipal e forte atuação estatal (61,05%), seguida de participação expressiva da rede privada (38,10%). A participação federal no ensino de Angra dos Reis é ínfima – o que, como ser verá, demonstrará ser uma tônica da participação da União no ensino público no Estado.

Tab. 7 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Municipal	35	57,38%	58	61,05%	0	0,00%	0	0%
Estadual	1	1,64%	12	12,63%	12	57,14%	0	0%
Federal	0	0,00%	0	0,00%	1	4,76%	0	0%
Particular	25	40,98%	25	26,32%	8	38,10%	0	0%
Total	61	100%	95	100%	21	100%	0	0%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

O panorama se altera substancialmente, contudo, se passarmos à análise do número de matrículas. A participação municipal cai sensivelmente na prestação do ensino pré-escolar (57,38% do número de escolas, mas apenas 41,88% do número de alunos), enquanto que a atividade particular cresce muito nesse segmento (v. **tabela 8**).

Em relação ao ensino fundamental, o serviço de educação municipal mostra-se pouco acima da variação média estadual (64,95% das matrículas), mas o que chama a atenção é o grande número de alunos vinculados à rede estadual (25,84%) e a reduzida participação do ensino privado.

Essa forte atuação do Estado se repete no ensino médio, onde 85,39% das matrículas são de sua responsabilidade, número superior à média estadual. Novamente, a atuação do ensino particular é restrita (5,82%, contra 16,63% na média estadual) e surge pela primeira vez a atuação federal, com 8,79% das matrículas.

Tab. 8 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipais	1.163	41,88%	18.757	64,95%	0	0,00%	0	0,00%
Estaduais	26	0,94%	7.461	25,84%	6.150	85,39%	115	26,02%
Federais	0	0,00%	0	0,00%	633	8,79%	0	0,00%
Particulares	1.588	57,18%	2.661	9,21%	419	5,82%	327	73,98%
Total	2.777	100%	28.879	100%	7.202	100%	442	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

A relação entre o número de escolas e o total da população em Angra dos Reis, descrita na **tabela 9**, guarda algumas peculiaridades em relação à média estadual. Há uma escola municipal para 1.596 habitantes, enquanto que nos números gerais do estado essa relação é de 2.240 habitantes por escola pertencente à rede municipal.

Essa aparente vantagem, contudo, não se traduz em muitos benefícios quando se analisa a relação entre o número de matrículas por estabelecimento. Como se vê na **tabela 10**, há apenas 214,19 alunos por escola municipal, número inferior à média estadual. E não se pode dizer, ao menos a princípio, que essa relação refletiria o número mais adequado de alunos por sala de aula, uma vez que nas escolas particulares a proporção é sensivelmente inferior (86 alunos por estabelecimento).

Tab. 9 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	93	1.596,52
Estaduais	25	5.939,04
Federais	1	148.476,00
Particulares	58	2.559,93
Total	177	838,85

1. Compreende educação pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Nas escolas estaduais de Angra dos Reis a relação *população x estabelecimentos* também é inferior à média estadual (5.939 no município, contra 6.911 na média do Estado), mas a relação se inverte quando se trata dos números de matrícula por estabelecimento. Como se vê na tabela 10, as escolas estaduais em Angra possuem em média 550 alunos, ao passo que essa mesma relação no conjunto de municípios do Estado do Rio é de 474 alunos por estabelecimento estadual.

Tab. 10 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	19.920	93	214,19
Estaduais	13.752	25	550,08
Federais	633	1	633,00
Particulares	4.995	58	86,12
Total	39.300	177	222,03

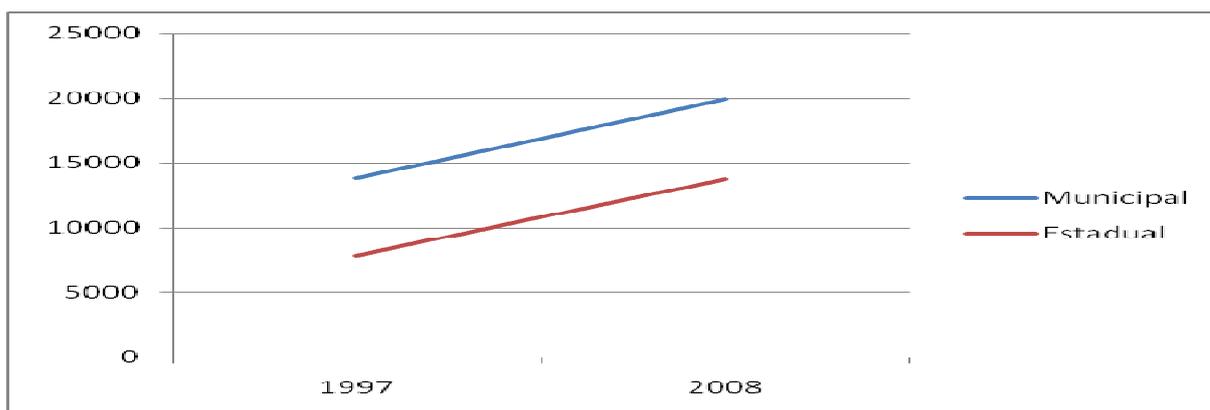
1. Compreende educação pré-escolar, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Nos últimos dez anos o número de matrículas aumentou substancialmente em Angra dos Reis, como demonstram a **tabela 11** e o **gráfico 2**. Foram criadas mais 6.078 vagas na rede municipal e mais 5.867 nas escolas estaduais, números bastante relevantes em uma cidade que possui menos de 170 mil habitantes.

Tab. 11 - Variação Número de Matrículas - Angra dos Reis

	1997	2008	Variação
Municipal	13842	19920	44%
Estadual	7885	13752	74%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

**Gráfico 02**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

O gráfico, no entanto, disfarça uma atuação mais discreta do Município, onde o número de matrículas aumentou em 44%, contra uma expansão de 74% da rede estadual. Denota, contudo, o esforço da rede pública em promover a universalização do ensino básico, em um município onde a atuação particular é bastante inferior à verificada nos demais entes.

8.4 ITAPERUNA

8.4.1 Dados Históricos e Geográficos.

A colonização das terras que compõem o atual Município de Itaperuna data do princípio do século XIX e foi realizada pelo esforço pessoal de um sargento de milícias de D. João VI, que, após desertar, escondeu-se nas terras situadas no norte fluminense, ocupada apenas por índios Puris. Ali fundou um povoado e dedicou-se à pecuária e à extração de

madeira, atividade que sustentou a economia local até a chegada do cultivo do café, já na segunda metade do século XIX. Com a consolidação populacional e econômica, em 1889 é criado o Município de Itaperuna, situado a 316 quilômetros de distância da capital.

Por mais quatro décadas o café é o principal produto da economia do Município, mas a crise ocorrida na década de 30 levou os produtores à necessidade de diversificação e ao desenvolvimento de uma agricultura variada, além do retorno à pecuária e ao aprimoramento da indústria e do comércio, favorecidos pelo caráter central do município em sua região.

Atualmente Itaperuna tem 92.852 habitantes e um PIB de R\$ 1,2 bilhões (*per capita* R\$ 13.207,00), divididos entre serviços (61%), indústria (29%) e agropecuária (2%). O índice de desenvolvimento humano é de 0,787 e o índice de Gini 0,45.

Tab. 12 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais⁴⁶

População	99.454
Área Territorial	1.106km ²
PIB	R\$ 1,2 bilhões
PIB <i>per capita</i>	R\$ 13.207,00
IDH	0,787
Gini	0,45
Analfabetismo	13,43
Média de Anos de Estudo	6,13
Ideb (anos iniciais / anos finais)	5,0 / 4,3
Mortalidade Infantil	17,0
Expectativa de Vida	73,01
Incidência de Pobreza	28,38%

8.4.2 Educação

A distribuição das competências em educação no município destoa da média estadual pela proeminência de estabelecimentos municipais na educação pré-escolar (65,38%) e pela forte atuação do Estado no ensino fundamental (20,29%) e médio (63,64%). A **tabela**

⁴⁶ As fontes das informações são descritas na Tabela 6.

13 mostra ainda que o número de escolas particulares não é expressivo (abaixo da média em todas as modalidades), o que também pode ser dito em relação à atuação da União, cuja presença se limita ao ensino superior.

Tab. 13 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipal	34	65,38%	38	55,07%	0	0,00%	0	0,00%
Estadual	0	0,00%	14	20,29%	14	63,64%	0	0,00%
Federal	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	25,00%
Particular	18	34,62%	17	24,64%	8	36,36%	3	75,00%
Total	52	100,00%	69	100,00%	22	100,00%	4	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Ao contrário do município estudado no tópico anterior, a atuação da escola municipal cresce quando se analisa o número de matrículas respondido por cada ente (v. **tabela 14**). Em Itaperuna 74,29% dos estudantes matriculados na pré-escola frequentam escolas públicas municipais, número quase 20% superior à média estadual.

Essa relação, contudo, não se repete no ensino fundamental, onde apesar de o Município ainda ser bastante relevante na prestação do serviço (48,89% das matrículas), a atuação do Estado do Rio compreende 32,08% dos estudantes nesse segmento (quase 70% a mais que a média estadual). No ensino médio o Município retira-se de cena, deixando espaço livre para a escola estadual, onde oito em cada dez alunos estudam.

O número de matrículas na rede privada aproxima-se da média estadual, apesar do reduzido número de estabelecimentos pertencentes a particulares.

Tab. 14 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipais	2.418	74,29%	6.671	48,89%	0	0,00%	0	0,00%
Estaduais	0	0,00%	4.377	32,08%	2.857	83,17%	168	2,10%
Federais	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	181	2,26%
Particulares	837	25,71%	2.598	19,04%	578	16,83%	7.666	95,65%
Total	3.255	100,00%	13.646	100,00%	3.435	100,00%	8015	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Ministério da Educação; INEP. Dados de 2008, exceto referente a ensino superior – dados de 2007.

O índice que mede o número de escolas em relação à população é francamente favorável à atuação do Município e do Estado em Itaperuna (**tabela 15**). A média dos municípios fluminenses indica a existência de uma escola municipal para 2.204 habitantes, número que é reduzido para 1/1.289 em Itaperuna. A atuação do Estado é ainda mais expressiva: neste município, há uma escola estadual para 3.316 habitantes, enquanto que na média de todos os municípios esse número é de 1/6.911.

Tab. 15 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	72	1.289,61
Estaduais	28	3.316,14
Federais	1	92.852,00
Particulares	46	2.018,52
Total	147	631,65

¹ Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

A mesma proporção se repete quando é avaliado o número de matrículas por estabelecimento, reiterando a boa *performance* da educação pública municipal e estadual. Em Itaperuna cada escola municipal possui em média 126,24 alunos, quase metade da média do Estado (233,82 alunos por escola municipal). A educação estadual também é bastante diversa da média neste ponto: 264,36 alunos por estabelecimento, contra uma média de 474,27 em todo o Estado.

A boa atuação da escola pública (em termos quantitativos, ressaltar-se) se reflete nos números das escolas particulares, cuja relação matrículas/estabelecimentos não é positiva neste município.

Tab. 16 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	9.089	72	126,24
Estaduais	7.402	28	264,36
Federais	181	1	181,00
Particulares	11.679	46	253,89
Total	28.351	147	192,86

¹ Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Os números expostos acima causam surpresa, no entanto, quando comparados com a dinâmica da expansão do ensino público nos últimos dez anos. Enquanto que o Município criou mais de quatro mil vagas na sua rede de ensino, uma progressão de 95%, na esfera estadual houve uma retração de 1.280 vagas entre 1997 a 2008, o que representa uma redução de 15% das matrículas efetuadas em escolas estaduais nesse período (v. **tabela 17**).

Tab. 17 - Variação Número de Matrículas - Itaperuna

	1997	2008	Variação
Municipal	4657	9089	95%
Estadual	8682	7402	-15%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

O **gráfico 3** demonstra a diferença na atuação do Estado e do Município em Itaperuna no que diz respeito à expansão de suas capacidades de ensino. Deve-se ressaltar, entretanto, que a redução do número de matrículas em estabelecimentos estaduais não significa

necessariamente uma prestação deficiente do serviço de educação pública, principalmente quando tais números são acompanhados por uma atuação positiva da esfera municipal e um índice alto na relação matrículas estaduais/população, situações verificadas neste caso. Para efeitos do estudo aqui realizado, há um bom indicativo de assunção pelo município de suas competências em educação, que eram realizadas anteriormente pelo Estado, que progressivamente foi reduzindo sua participação global para dedicar-se mais às suas atribuições legais.

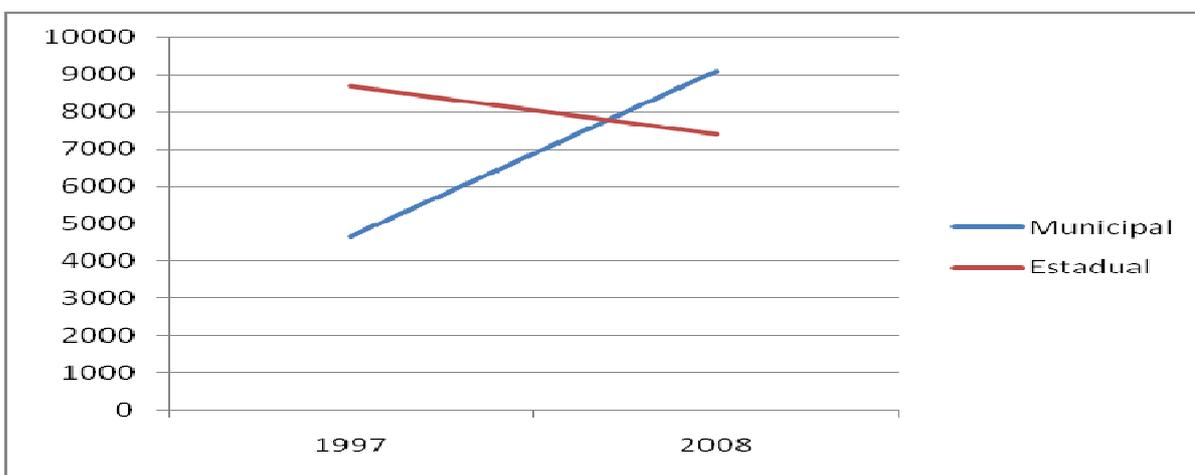


Gráfico 3

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

8.5 NOVA FRIBURGO

8.5.1 Dados Históricos e Geográficos.

A criação de Nova Friburgo integrou o processo de colonização que a Coroa Portuguesa pretendia implementar no Brasil na primeira metade do século XIX. Através de decreto, D. João VI autorizou, em 1818, a vinda de colonos suíços para a região, que até então era desabitada. Dois anos depois foi constituída como Vila e continuou a receber imigrantes

vindos tanto da Europa (alemães, italianos, portugueses) como de outras partes do mundo (sírios, japoneses).

Até a primeira década do século XX, Friburgo, que havia sido elevada à categoria de cidade em 1890, se limitava à produção agrícola. A partir de então, através de iniciativas individuais, surgiram as primeiras indústrias da cidade, beneficiadas pela existência de uma estrada de ferro ligando Cantagalo, antigo pólo de produção cafeeira, à capital, passando por Friburgo.

Durante boa parte do século XX a economia da cidade se concentrava na produção industrial e no turismo, atividades que ainda mantêm sua importância nos dias atuais, apesar da retração verificada nas últimas décadas. A principal matriz econômica hoje está concentrada nos serviços (76% do PIB), com presença reduzida da indústria (14%) e agropecuária (2%).

Atualmente Friburgo possui 177.376 habitantes e um produto interno bruto de R\$ 1.932.910,32, o que representa um PIB *per capita* de R\$ 10.853,00. Seu IDH é de 0,810 e o índice de Gini de 0,42.

Tab. 18 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais – Nova Friburgo⁴⁷

População	178.653
Área Territorial	933km ²
PIB	R\$ 1,9 bilhões
PIB <i>per capita</i>	R\$ 10.853
IDH	0,810
Gini	0,42
Analfabetismo	9,44
Média de Anos de Estudo	6,52
Ideb (anos iniciais / anos finais)	4,2 / 4,0
Mortalidade Infantil	16,5
Expectativa de Vida	72,26
Incidência de Pobreza	13,71%

⁴⁷ As fontes das informações são descritas na Tabela 6.

8.5.2 Educação

Analisando a educação pública do município no que diz respeito às competências para a prestação do serviço, verifica-se na **tabela 19** que há em Friburgo um número alto de estabelecimentos escolares municipais dedicados à pré-escola (63,36%), segmento em que somente o município e a rede privada atuam (36,64%). No ensino fundamental já se encontra a participação da rede estadual, com um número de escolas próximo ao número médio do Estado, mas a preponderância continua com a rede municipal, que detém 55,69% dos estabelecimentos (número inferior, contudo, à média).

Como ocorre em outros municípios, no ensino médio praticamente não há (ou *efetivamente* não há, como no caso de Friburgo) participação de escolas municipais na sua prestação. Este segmento é dominado pela atuação do Estado e secundado pelas escolas privadas, ambos situados em números próximos à média estadual.

Tab. 19 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Municipal	83	63,36%	93	55,69%	0	0,00%	0	0,00%
Estadual	0	0,00%	24	14,37%	22	56,41%	0	0,00%
Federal	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	50,00%
Particular	48	36,64%	50	29,94%	17	43,59%	1	50,00%
Total	131	100,00%	167	100,00%	39	100,00%	2	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Não há modificações de relevo nesse panorama quando se substitui a unidade de análise para o número de matrículas (v. **tabela 20**). O município segue dominando o oferecimento das vagas no ensino pré-escolar e no ensino fundamental (aproximadamente seis em cada dez alunos em ambos os segmentos). A participação do Estado, contudo, é sensivelmente inferior à média dos outros municípios: 14,37% das matrículas no ensino

fundamental (contra uma média de 19,38%) e 56,41% no ensino médio (média de 79,92%).

Como ocorre em outras cidades, a ausência ou insuficiência da prestação do serviço público provoca um incremento atípico da participação das escolas privadas, que respondem por 29,94% das matrículas no ensino fundamental (contra uma média de 20,99%) e 43,59% no ensino médio (16,63% na média do estado).

Tab. 20 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
Municipais	4.100	68,87%	13.905	50,48%	0	0,00%	0	0,00%
Estaduais	0	0,00%	6.965	25,28%	4.102	69,75%	0	0,00%
Federais	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	305	4,89%
Particulares	1.853	31,13%	6.677	24,24%	1.779	30,25%	5.936	95,11%
Total	5.953	100,00%	27.547	100,00%	5.881	100,00%	6241	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Ministério da Educação; INEP. Dados de 2008, exceto referente a ensino superior – dados de 2007.

Apesar de tais particularidades, ainda assim a relação entre número de escolas e população em Nova Friburgo denota indicadores positivos (**v. tabela 21**). No que diz respeito à administração municipal, há uma escola para aproximadamente mil habitantes, número bastante inferior à média estadual (1/2.204). O mesmo se repete na rede estadual: uma escola para 3.856 habitantes. Apesar de serem mais altos que o indicador municipal, esses números são ainda bastante inferiores à média do Estado, que é de uma escola estadual para 6.911 habitantes.

Como se poderia prever, o alto número de escolas privadas também tem reflexos neste indicador, e deixa Friburgo com uma relação entre estabelecimentos particulares e total da população razoavelmente abaixo da média estadual (2.408,68 habitantes por escola).

Tab. 21 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	176	1.007,82
Estaduais	46	3.856,00
Federais	1	177.376,00
Particulares	116	1.529,10
Total	339	523,23

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

A relação entre o número de matrículas e estabelecimentos também é favorável no município. Cada escola municipal possui apenas 102 alunos (contra uma média estadual de 233), número inferior ao verificado nas escolas privadas (140 alunos por estabelecimentos), apesar deste indicador também estar abaixo da média em Friburgo.

Tab. 22 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	18.005	176	102,30
Estaduais	11.067	46	240,59
Federais	305	1	305,00
Particulares	16.245	116	140,04
Total	45.622	339	134,58

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

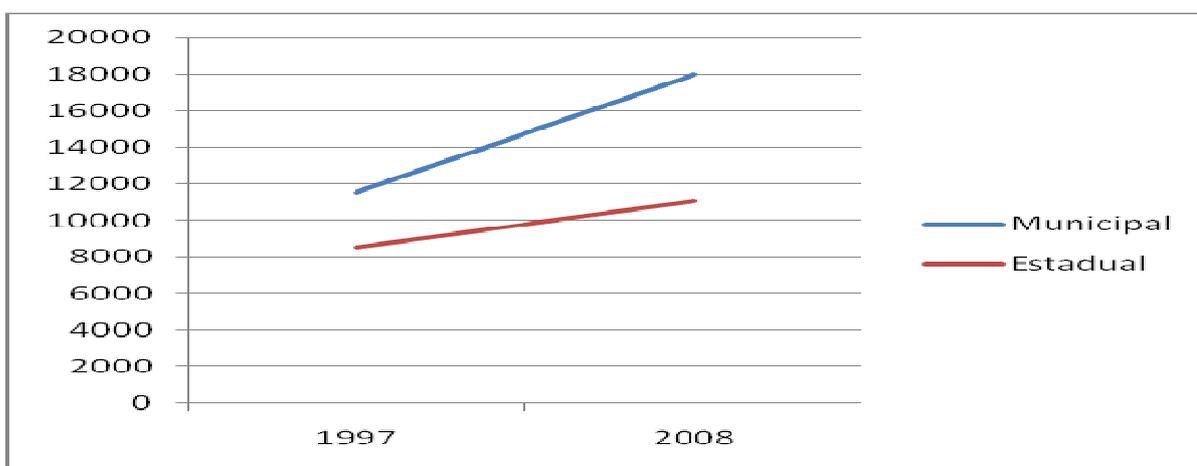
Na análise da progressão quantitativa do ensino público no período de 1997 a 2008, verifica-se que o município expandiu sua rede em 57%, criando mais 6.501 vagas nesses dez anos. O número de matrículas na rede estadual cresceu 30% nesse mesmo período, com um incremento de mais 2.540 vagas.

Tab. 23 - Variação Número de Matrículas

	1997	2008	Variação
Municipal	11504	18005	57%
Estadual	8527	11067	30%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

A tendência que se verifica no **gráfico 4** é de crescimento da oferta de ensino público, mas com maior predominância da atuação municipal, concentrada, principalmente, no ensino pré-escolar e fundamental. O ensino médio, cuja responsabilidade de prestação é essencialmente do Estado, cresce num ritmo mais lento, o que poderá gerar algum atrito em momento futuro.

**Gráfico 4**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

8.6 RESENDE

8.6.1 Dados Históricos e Geográficos

A ocupação das terras que hoje compõem o Município de Resende coincide com a exploração do interior do Estado na busca do ouro. Em 1744, o coronel paulista Simão da

Cunha Gago obteve licença para desbravar a região à procura de ouro e pedras preciosas. Ele seguiu para Aiuruoca (MG), de onde desceu a serra com seus companheiros, vindo armar acampamento numa colina que avançava sobre o Rio Paraíba, dando início à colonização da futura cidade.

A localização geográfica – meio do caminho entre Rio, São Paulo e Minas Gerais⁴⁸ – proporcionou a Resende um rápido crescimento, permitindo a sua elevação à categoria de vila em 1801. Em torno dessa época foram introduzidas as primeiras mudas de café, que em pouco tempo se tornou a base da economia da então vila. Nos primeiros anos do século XIX Resende era o maior centro produtor de café do Vale do Paraíba e pólo irradiador da cultura, o que garantiu prosperidade, afluência econômica e a posterior emancipação, ocorrida em 1848. Nessa época Resende possuía 19 mil habitantes, sendo que destes 9 mil eram escravos.

O *boom* econômico, no entanto, não durou muito tempo. A crise do café na segunda metade do século XIX e o fim da escravidão atingiram fortemente o município, reduzindo sua influência e pujança. Inicia-se nesta ocasião a diversificação da produção agropecuária, com destaque para a produção leiteira, ainda hoje bastante importante para a economia local.

Em 1943 é instalada no Município a Academia Militar de Agulhas Negras, que trouxe consigo uma série de melhoramentos e permitiu ao Município recuperar parte do prestígio perdido.

Resende hoje tem 118.547 habitantes e um PIB de R\$ 3.129.320,00 (PIB *per capita* de R\$ 26,137,00), um dos dez maiores do Estado. Sua economia é composta principalmente da indústria (45% do PIB), serviços (40%) e agropecuária (0,63%).

⁴⁸ Resende está a 167 km da capital.

Tab. 23 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais⁴⁹

População	130.035
Área Territorial	1.114 km ²
PIB	R\$ 3,1 bilhões
PIB <i>per capita</i>	R\$ 26.137,00
IDH	0,809
Gini	0,45
Analfabetismo	9,73
Média de Anos de Estudo	7,20
Ideb (anos iniciais / anos finais)	4,1 / 3,2
Mortalidade Infantil	21,3
Expectativa de Vida	70
Incidência de Pobreza	15,72%

8.6.2 Educação

Em termos educacionais, Resende se destaca pelo elevado número de escolas municipais dedicadas ao ensino pré-escolar (71,11%), superior em 40% à média estadual (v. **tabela 24**). Nesse segmento, como é comum nos outros municípios, não há participação do Estado e uma presença que varia de mediana a residual da rede privada, que em Resende responde por 28,89% dos estabelecimentos onde é oferecido ensino pré-escolar (contra uma média estadual de 46,23%).

No ensino fundamental a participação da rede municipal encontra-se pouco acima da média estadual (53,13%, contra 50,15%), mas o número de escolas estaduais nesse segmento é expressivo (21,88%) e bastante superior ao encontrado no conjunto dos municípios do Estado do Rio (14,66%). Também no ensino fundamental a presença de escolas particulares é reduzida (25%, contra uma média de 35,01%).

Por fim, no ensino médio há uma presença atípica de atividade municipal, responsável por 5,56% dos estabelecimentos de ensino. A rede estadual prevalece (61,11%),

⁴⁹ As fontes das informações são descritas na Tabela 6.

em percentuais superiores à média estadual (53,03%). O número de escolas particulares nessa fase também é inferior à média das outras cidades (33,33%, contra 13,79%).

Tab. 24 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
Municipal	32	71,11%	34	53,13%	1	5,56%	0	0,00%
Estadual	0	0,00%	14	21,88%	11	61,11%	0	0,00%
Federal	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	25,00%
Particular	13	28,89%	16	25,00%	6	33,33%	3	75,00%
Total	45	100,00%	64	100,00%	18	100,00%	4	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Tomando-se o número de matrículas como variável (**tabela 25**), a participação municipal salta à frente, com expressivos 77,08% dos estudantes em fase pré-escolar, 52,76% no ensino fundamental e 11,52% no ensino médio, sendo o primeiro e o último bastante superiores à média estadual.

A atuação do Estado é alta no ensino fundamental (29,17%, contra média de 19,38%), mas abaixo do esperado no ensino médio, sua principal competência (72,37% das matrículas, contra 79,92% na média). Essa baixa participação da escola pública no ensino médio resulta na melhoria da atuação do ensino privado nesse segmento, único dos quais onde se encontra próximo à média estadual.

Tab. 25 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
Municipais	2.115	77,08%	9.659	52,76%	528	11,52%	0	0,00%
Estaduais	0	0,00%	5.339	29,17%	3.318	72,37%	0	0,00%
Federais	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	440	11,59%
Particulares	629	22,92%	3.308	18,07%	739	16,12%	3.355	88,41%
Total	2.744	100,00%	18.306	100,00%	4.585	100,00%	3.795	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Ministério da Educação; INEP. Dados de 2008, exceto referente a ensino superior – dados de 2007.

A **tabela 26** traz informações sobre a relação entre o número de escolas no município, os entes responsáveis e o total da população. Verifica-se que em Resende há uma escola municipal para 1.769 habitantes, enquanto que os estabelecimentos estaduais encontram-se na proporção de 1/4.741. Apesar da discrepância, também encontrada nos outros municípios, ambos os números estão abaixo da média estadual para esse indicador (respectivamente, 1/2.204 e 1/6.911).

No movimento inverso, a relação de habitantes para cada estabelecimento particular está bem acima da média do Estado. Em Resende, há uma escola privada para 3.119 habitantes, enquanto que a média estadual é de uma escola para 2.408.

Tab. 26 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	67	1.769,36
Estaduais	25	4.741,88
Federais	1	118.547,00
Particulares	38	3.119,66
Total	131	904,94

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

O tamanho e capacidade dos estabelecimentos escolares em Resende também são mais favoráveis que a média, exceto no que diz respeito às escolas particulares, como demonstra a **tabela 27**. Há 183 alunos para cada estabelecimento escolar municipal e 346 por escola estadual, enquanto que a média nesse campo é, respectivamente, de 233 e 474.

Tab. 27 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	12.302	67	183,61
Estaduais	8.657	25	346,28
Federais	440	1	440,00
Particulares	8.031	38	211,34
Total	29.430	131	224,66

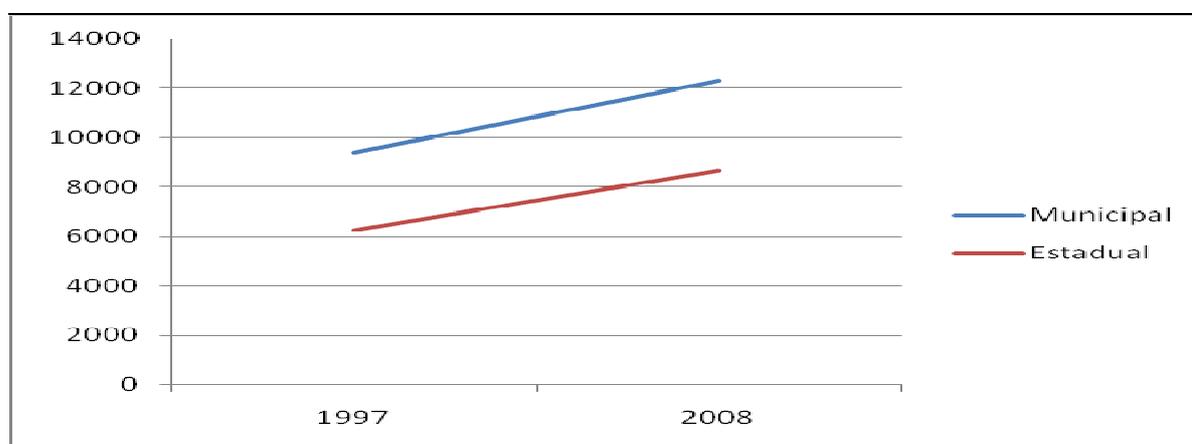
1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Por fim, a **tabela 28** e o **Gráfico 5** mostram que o aumento do número de vagas no ensino público de Resende foi constante nos últimos dez anos, com percentuais semelhantes entre o Município e o Estado. A rede municipal foi expandida em 2.882 vagas (variação de 31%), enquanto que o número de matrículas na rede estadual cresceu 38%, com a criação de 2.403 vagas.

Tab. 28 - Variação Número de Matrículas

	1997	2008	Variação
Municipal	9420	12302	31%
Estadual	6254	8657	38%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

**Gráfico 5**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

8.7 RIO DAS OSTRAS

8.7.1 Dados Históricos e Geográficos

Das cidades analisadas neste estudo, Rio das Ostras foi a última a se emancipar, o que somente ocorreu em 1992. Possui, assim, menos de duas décadas de história municipal, não obstante os primeiros registros históricos de ocupação da região datarem de 1575.

Permaneceu durante anos como distrito de Casimiro de Abreu, até que a descoberta de petróleo no litoral fluminense e a afluência de turistas para a Costa Verde produzissem crescimento e desenvolvimento suficientes para gerar insatisfação em localidades menos beneficiadas, culminando na inevitável cisão e emancipação.

Rio das Ostras tem hoje uma das maiores taxas de crescimento demográfico do Estado do Rio de Janeiro. Sua população saltou de 27.842 em 1997 para 96.622 em 2009, um crescimento de 347% em pouco mais de dez anos. O produto interno bruto do município é de R\$ 5.861.067,00, o que resulta em um PIB *per capita* de R\$ 117.532,00, um dos maiores do Estado do Rio de Janeiro. A indústria, principalmente a ligada ao petróleo, responde por 91% do PIB municipal, enquanto que serviços representam apenas 8% e a agropecuária irrisórios 0,08% do PIB.

Tab. 29 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais⁵⁰

População	96.522
Área Territorial	230,62km ²
PIB	R\$ 5,8 bilhões
PIB <i>per capita</i>	R\$ 117.532,00
IDH	0,775
Gini	0,41
Analfabetismo	13,16
Média de Anos de Estudo	6,21
Ideb (anos iniciais / anos finais)	5,1 / 4,3
Mortalidade Infantil	13,7
Expectativa de Vida	67,87
Incidência de Pobreza	14,28%

8.7.2 Educação

Rio das Ostras apresenta certas peculiaridades nas competências municipais, tanto em razão do número de escolas (**tabela 30**) quanto na distribuição das matrículas (**tabela 31**). Como em todos os municípios aqui estudados, a predominância do município no ensino pré-escolar é visível: 62% das escolas nesse segmento são municipais. As discrepâncias surgem na análise do ensino fundamental e médio. No primeiro, 70% dos estabelecimentos escolares são municipais, contra uma média estadual de 50,15%, enquanto que no segundo as escolas municipais representam 17% de todos os estabelecimentos destinados ao ensino médio, instância onde rotineiramente a presença municipal é bastante reduzida (1,92% em média).

Essa forte presença municipal é equilibrada por uma atuação estadual discreta no ensino fundamental. Nesse segmento, o percentual de escolas estaduais alcança apenas 9%, contra uma média estadual de 14,66%. O Estado retoma suas atribuições, contudo, na prestação do ensino médio, onde suas escolas representam 67% do total (a média estadual é de 53,03%).

Em todos os casos, o ensino particular ainda é bastante reduzido em Rio das

⁵⁰ As fontes das informações são descritas na Tabela 6.

Ostras, com maior destaque para o ensino médio, onde o número de escolas municipais é alto. Nessa fase, as escolas particulares totalizam apenas 17% dos estabelecimentos, cerca de 38% da média estadual (43,79%).

Tab. 30 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Municipal	18	62%	32	70%	1	17%	0	0,00%
Estadual	0	0%	4	9%	4	67%	0	0,00%
Federal	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,00%
Particular	11	38%	10	22%	1	17%	1	100,00%
Total	29	100%	46	100%	6	100%	1	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

A análise do número de matrículas dá ainda maior dimensão à educação pública municipal, que responde por 82,92% dos alunos da rede pré-escolar e por 86,89% do ensino fundamental. Mesmo no ensino médio, onde a participação da escola municipal é reduzida ou inexistente, os indicadores de Rio das Ostras demonstram que as matrículas em escolas municipais correspondem a duas vezes a média estadual no mesmo segmento (3,68%, contra 1,46% na média).

O Estado tem atuação relevante somente na fase que lhe compete por excelência, o ensino médio, em que 83,90% das matrículas estão vinculadas a seus estabelecimentos. No ensino fundamental sua presença é bastante reduzida (4,72%, cerca de um terço da média estadual), o que pode ser contrabalançado com uma atuação determinante no ensino superior, onde 69,29% das vagas são oferecidas por instituições estaduais.

Tab. 31 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
Municipais	2.316	82,92%	12.789	86,89%	111	3,68%	0	0,00%
Estaduais	0	0,00%	695	4,72%	2.533	83,90%	255	69,29%
Federais	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Particulares	477	17,08%	1.234	8,38%	375	12,42%	113	30,71%
Total	2.793	100,00%	14.718	100,00%	3.019	100,00%	368	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Ministério da Educação; INEP. Dados de 2008, exceto referente a ensino superior – dados de 2007.

Essa divisão característica de atribuições tem reflexos singulares no cálculo da relação entre o número de escolas, os entes patrocinadores e o total da população (**tabela 32**). Seria previsível um resultado positivo do município, que possui uma escola para 1.465 habitantes. Não é surpreendente também que a atuação estatal seja inferior à média do Estado: um estabelecimento escolar estadual para 9.343 habitantes, valor muito superior à média do conjunto de municípios do Estado (1 / 6.911,87).

Tab. 32 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	51	1.465,69
Estaduais	8	9.343,75
Federais	0	0,00
Particulares	23	3.250,00
Total	82	911,59

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

As distorções apontadas acima têm reflexos nos indicadores que mostram a distribuição de alunos por estabelecimentos (**tabela 33**). Com alto número de matrículas, o município apresenta a maior relação de alunos por escola (298,35), número superior em 27% à média estadual (233,82). Já a escola estadual, que possui poucos estabelecimentos e um número igualmente reduzido de matrículas, encontra-se em patamar mais atrativo que a média

estadual: 435 estudantes por estabelecimento, contra uma média de 474 no Estado.

Tab. 33 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	15.216	51	298,35
Estaduais	3.483	8	435,38
Federais	0	0	0,00
Particulares	2.199	23	95,61
Total	20.898	82	254,85

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior. Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

A intensidade do investimento público municipal em educação neste município pode ser medida pelo volume de vagas criado nos últimos anos (**tabela 34**). No período de 1997 a 2008 surgiram mais 11.685 vagas nas escolas municipais (aumento percentual de 331%), contra uma expansão na rede estadual de apenas 1.673.

Tab. 34 - Variação Número de Matrículas - Rio das Ostras

	1997	2008	Variação
Municipal	3531	15216	331%
Estadual	1810	3483	92%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

Apesar de baixa, se comparada à variação municipal (v. **gráfico 6**), o número de matrículas nas escolas estaduais deu um salto apreciável nesse período, acumulando um incremento percentual de 92%, bastante superior à variação encontrada nos demais municípios estudados.

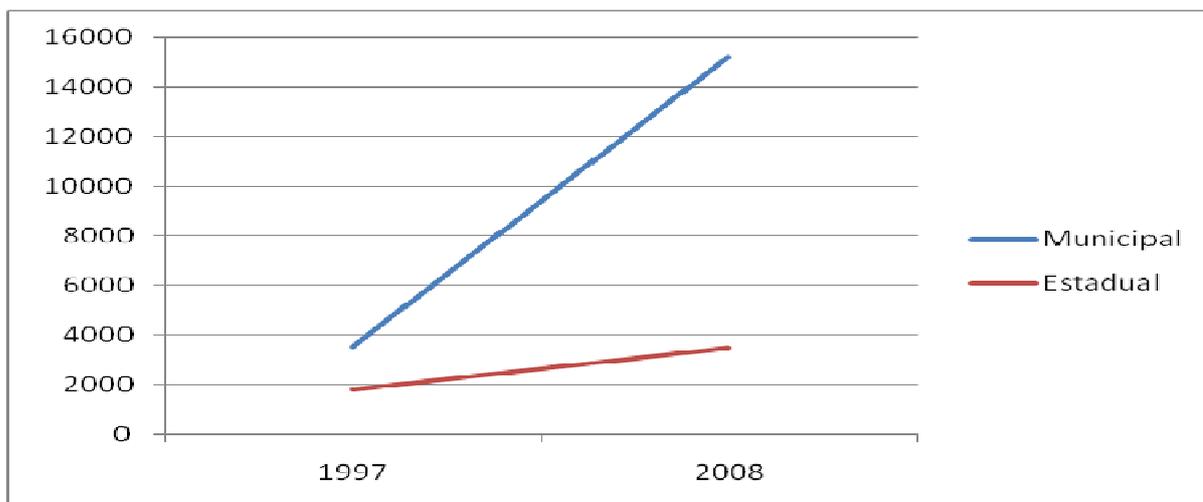


Gráfico 6

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

8.8 RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO)

8.8.1 Dados Históricos e Geográficos

A Cidade do Rio de Janeiro foi fundada em 1565 por Estácio de Sá, como núcleo fortificado para defender a baía de Guanabara, após a expulsão dos franceses. Algumas décadas depois já assumia a função de porto exportador do açúcar do recôncavo fluminense. Tornou-se capital do país em 1763.

A vinda da família real, no século XIX, fortaleceu sua posição político-administrativa e de centro econômico. A introdução de bondes e trens, em 1870, possibilitou o desenvolvimento de outras freguesias e a expansão industrial acelerou o crescimento demográfico e urbano.

No início do século XX foi realizado um programa de reforma urbana que transformou a cidade, com a construção da Avenida Rio Branco (antiga Avenida Central) e da

Avenida Beira-Mar. A partir daí diversos projetos viários foram sendo realizados.

Apesar da mudança da capital para Brasília, em 1960, o Rio de Janeiro continuou sendo importante polo turístico, cultural e comercial. Os investimentos públicos se intensificaram nas áreas mais ricas da cidade, acelerando o processo de especulação imobiliária.

Com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, deixou de ser Cidade-Estado tornando-se, assim, município do Rio de Janeiro.

O Município do Rio de Janeiro tem hoje 6.093.472 habitantes, divididos em uma área de 1.1872km². Seu PIB é de R\$ 127.956.075.000,00, o que resulta em um PIB *per capita* de R\$ 20.998,87. Os serviços respondem por 65% desse valor, seguido pela produção industrial (11%). A produção agropecuária é residual (0,03% do PIB).

Tab. 35 - Síntese dos Indicadores Geográficos e Sociais⁵¹

População	6.093.472
Área Territorial	1.182
PIB	R\$ 127,9 bilhões
PIB <i>per capita</i>	R\$ 20.851,00
IDH	0,842
Gini	0,48
Analfabetismo	6,92
Média de Anos de Estudo	8,43
Ideb (anos iniciais / anos finais)	4,5 / 4,3
Mortalidade Infantil	15,5
Expectativa de Vida	70,26
Incidência de Pobreza	23,85%

⁵¹ As fontes das informações são descritas na Tabela 6.

8.8.2 Educação

O ensino no município do Rio de Janeiro possui características próprias, concentradas de forma mais específica no tamanho e capacidade dos estabelecimentos e na forte demanda pela educação privada.

Em contraste com os demais municípios avaliados neste estudo, rede municipal carioca possui apenas 37,20% dos estabelecimentos destinados à pré-escola (a média estadual nesse indicador é de 52,70%), o que faz com que o restante da demanda seja direcionado à rede privada, que responde por 62,34% dos estabelecimentos nesse setor (média estadual de 43,26%) – v. **tabela 36**.

No ensino fundamental a *performance* do município também não é das melhores (45,18% dos estabelecimentos, contra média de 50,15%). Nesse setor, no entanto, o destaque está com a atuação da rede estadual, que possui apenas 3,69% das escolas destinadas ao ensino fundamental, em contraposição a uma média estadual de 14,66%. O ensino privado, novamente, adere aos números reduzidos da educação pública e os complementa, oferecendo 50,53% das escolas nesse segmento, percentual 44% superior à média de todos os municípios (35,01%).

A rede estadual também mostra números peculiares no ensino médio, onde 40,51% dos estabelecimentos pertencem ao Estado (contra uma média de 53,03%). Aqui, no entanto, o município se retira, deixando a predominância à rede particular (57,63%, contra uma média estadual de 43,79%).

Pela primeira vez neste estudo a rede federal de ensino mostra-se com alguma relevância na educação básica. Na capital carioca existem 13 estabelecimentos ligados à União, o que representa 0,6% das escolas destinadas ao ensino fundamental e 1,85% do ensino médio.

Tab. 36 - Número de Escolas x Tipo de Estabelecimento

Estabelecimento	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Municipal	722	37,20%	980	45,18%	0	0,00%	0	0,00%
Estadual	8	0,41%	80	3,69%	284	40,51%	6	8,00%
Federal	1	0,05%	13	0,60%	13	1,85%	4	5,33%
Particular	1.210	62,34%	1.096	50,53%	404	57,63%	65	86,67%
Total	1.941	100,00%	2.169	100,00%	701	100,00%	75	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP. Dados de 2008, exceto em relação à educação superior (dados de 2007).

Como se antecipou, o reduzido número de escolas públicas no Rio de Janeiro não significa baixa oferta de ensino público. Apesar de possuir pouco mais de um terço dos estabelecimentos destinados à pré-escola, o município oferece 62,68% das vagas nesse segmento (v. **tabela 37**), percentual que se encontra sobre a média estadual (52,70%). No ensino fundamental a participação é ainda maior: 69,13% das matrículas estão localizadas na rede municipal (média de 59,19%).

A participação privada se reduz em ambos os segmentos (36,79% no ensino pré-escolar e 26,16% no fundamental), mas mantém a educação particular do município do Rio de Janeiro acima da média estadual.

A participação do Estado do Rio de Janeiro na educação pública na capital é bastante reduzida no ensino fundamental. Apenas 3,43% das matrículas nesse setor são encaminhadas à rede estadual, enquanto que a média é de 19,38%. A diferença, como se viu, é preenchida pela rede municipal e por escolas privadas, ambas fortes nesse segmento.

No ensino médio, contudo, a presença do Estado do Rio de Janeiro encontra-se próximo ao valor médio: 77,91% das matrículas, face a uma média de 79,92%. Nesse setor a educação pública federal apresenta um rendimento surpreendente, com 2,91% das vagas.

Tab. 37 - Número de Matrículas/Percentuais/Fase Escolar/Ente da Federação

	Pré-Escolar		Fundamental		Médio		Superior	
Municipais	86.731	62,68%	565.149	69,13%	0	0,00%	0	0,00%
Estaduais	627	0,45%	28.063	3,43%	212.386	77,91%	36.737	12,99%
Federais	103	0,07%	10.499	1,28%	7.938	2,91%	15.731	5,56%
Particulares	50.911	36,79%	213.860	26,16%	52.275	19,18%	230.408	81,45%
Total	138.372	100,00%	817.571	100,00%	272.599	100,00%	282.876	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE; Ministério da Educação; INEP. Dados de 2008, exceto referente a ensino superior – dados de 2007.

O baixo número de estabelecimentos escolares municipais e estaduais fica mais evidente quando comparado ao total da população (**tabela 38**). Há no Rio de Janeiro uma escola municipal para 3.580 habitantes, número 50% maior que a média dos outros municípios. Na rede estadual o panorama não é melhor: uma escola para 16.120 habitantes, o que representa valor 134% a mais que a média, que é de 1 / 6.911.

Tab. 38 - Escolas/Entes e Total da População

Estabelecimentos ¹	Total Escolas	Relação População/Estabelecimento
Municipais	1.702	3.580,18
Estaduais	378	16.120,30
Federais	31	196.563,61
Particulares	2.775	2.195,85
Total	4.886	1.247,13

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior.
Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

A divergência entre o baixo número de estabelecimentos e o alto índice de matrículas é elucidada pelo porte e pela capacidade das escolas públicas municipais e estaduais, indicados na **tabela 39**, onde se verifica uma grande distância em relação à média estadual. Há, em geral, 383 alunos para cada escola municipal, contra uma média de 233 alunos nos estabelecimentos congêneres em todo o Estado. Na rede estadual os números são

igualmente altos: na cidade do Rio de Janeiro cada estabelecimento educacional estadual possui em média 734 alunos, quantitativo que se reduz para 474 na rede encontrada no conjunto de municípios do Estado.

Tab. 39 - Escolas/Entes x Total de Matrículas

Estabelecimentos ¹	Total Matrículas	Total Estabelecimentos Escolares	Relação Matrículas x Estabelecimentos
Municipais	651.880	1.702	383,01
Estaduais	277.813	378	734,96
Federais	34.271	31	1.105,52
Particulares	547.454	2.775	197,28
Total	1.511.418	4.886	309,34

1. Compreende educação pré-escolar, ensino básico e ensino superior. Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e IDEB. Dados de 2008, exceto em relação ao ensino superior (2007).

Surpreende, no entanto, a variação do número de vagas nas escolas estaduais da capital no período de 1997 a 2008, como se vê na **tabela 40**. Nesses onze anos o Estado aumentou sua capacidade em impressionantes 1.868%, com o ingresso de mais 263.694 alunos em sua rede.

O município do Rio de Janeiro também expandiu sua capacidade em mais 85.037 vagas, mas, diante da magnitude dos números educacionais no município, essa variação representa apenas um aumento de 15% nas matrículas.

Tab. 40 - Variação Número de Matrículas

	1997	2008	Variação
Municipal	566.843	651.880	15%
Estadual	14.119	277.813	1.868%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

A ilustração abaixo (**gráfico 7**) demonstra a disparidade das dinâmicas das redes públicas de ensino básico na cidade do Rio de Janeiro, como também dá a medida do volume de vagas oferecidas por cada ente.

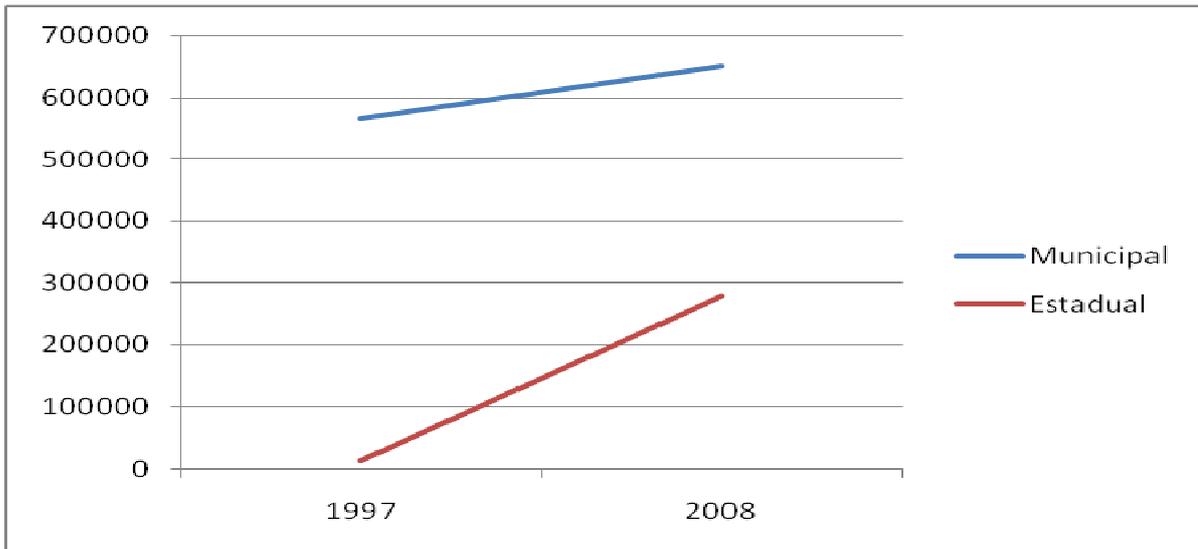


Gráfico 7

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, Ministério da Educação e INEP.

9 ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS

9.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma análise preliminar dos dados compilados no capítulo anterior já antecipa a existência de algumas divergências entre as redes educacionais mantidas pelos Municípios e pelo Estado, não obstante a sujeição de todos a um conjunto de regras comuns, que estabelece quais atribuições deveriam ser priorizadas por esses entes públicos.

De acordo com essas regras, vistas com mais apuro no capítulo 3, aos Estados compete atuar *prioritariamente* no ensino médio (art. 211, § 1º, Constituição Federal), sem prejuízo da possibilidade de prestar uma *colaboração* no ensino fundamental (art. 10, II, Lei de Diretrizes e Bases da Educação), uma vez que também lhe compete assegurar a prestação desse segmento (art. 10, VI, LDB). A responsabilidade dos Municípios compreende prestar de forma exclusiva o ensino infantil (art. 11, V, LDB) e, de forma prioritária, o ensino fundamental (art. 211, § 2º, Constituição Federal, e art. 11, V, LDB).

O objetivo deste capítulo é avaliar de forma mais detida os pontos de divergência entre as atribuições assumidas pelos municípios e pelo Estado na prestação do serviço público de educação e verificar a existência efetiva de diferenças entre os modelos de atuação assumidos por cada ente dentro desse quadro normativo comum. Permitirá, ainda que de forma inicial, a realização de uma análise sobre as possíveis razões que justifiquem a existência dessas diferenças (cf. capítulo 10).

Neste capítulo serão analisados não só os indicadores educacionais tratados no capítulo anterior mas também a variação da despesa efetuada em educação por esses municípios estudados, dado que também auxiliará na composição do quadro explicativo das possíveis divergências.

9.2 COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS E DIVERSIDADE DE ATUAÇÃO. EXAME DAS DIVERGÊNCIAS.

Difícilmente se encontram condutas absolutamente uniformes em uma situação que compreenda pluralidade de atuações individuais, ainda que todas sejam reguladas pela mesma legislação, por mais estritas que sejam suas regras. Há sempre alguma variação entre os resultados particulares, que decorrem de circunstâncias específicas, consideradas aceitáveis, no entanto, em um ambiente amplo e difuso como o estabelecido entre o poder regulador e os destinatários das normas.

Essa variação *normal* de condutas individuais não justifica, contudo, os graus de divergência encontrados entre os municípios estudados, em relação à prestação de suas competências em educação. Os números avaliados demonstram não só a existência de distorções na assunção/prestação de suas competências como também grandes variações entre os municípios quando não há concorrência normativa na prestação do serviço, como é o caso do ensino pré-escolar, cujos resultados são sintetizados na **Tabela 41**, que analisa o percentual de escolas vinculadas a cada ente.

Nessa modalidade, a participação estadual e federal é praticamente inexistente, o que acompanha o sistema normativo preconizado pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. As divergências, entretanto, surgem na participação direta dos municípios em relação ao próprio serviço oferecido. Enquanto que em Resende 71,11% das escolas que oferecem ensino pré-escolar pertencem à rede municipal, no Rio de Janeiro (município) esse percentual cai para 37,20%, quase a metade. Como Estado e União não atuam nesse segmento, a complementação da oferta é assumida pela rede privada, cuja participação nos municípios mencionados é inversamente proporcional à atuação do poder

local (62,34% das escolas no Rio de Janeiro e 28,89% em Resende).

Tabela 41 - Percentual de Escolas por Ente - ENSINO PRÉ-ESCOLAR⁵²

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	52,70%	1,00%	0,03%	43,26%
Angra dos Reis	57,38%	1,64%	0%	40,98%
Itaperuna	65,38%	0%	0%	34,62%
Nova Friburgo	63,36%	0%	0%	36,64%
Resende	71,11%	0%	0%	28,89%
Rio das Ostras	62,00%	0%	0%	38,00%
Rio de Janeiro (Município)	37,20%	0,41%	0,05%	62,34%

E as divergências não se limitam aos extremos apontados. Há uma variação de relevo entre os demais municípios estudados, que contrapõem ainda Itaperuna, onde 65,38% dos estabelecimentos destinados à pré-escola são municipais, e Angra dos Reis, que responde por 57,38% das escolas nessa modalidade.

O **gráfico 8** demonstra a variedade de estratégias municipais de prestação do ensino pré-escolar, como também a participação residual do Estado e da União nesse segmento, limitada a apenas um município (Angra dos Reis). Mostra também como a participação do setor privado está intimamente ligada à *performance* do setor público, variando conforme o grau de sua atuação.

⁵² As fontes de todas as tabelas e gráficos expostos neste capítulo são as mesmas mencionadas no capítulo anterior.

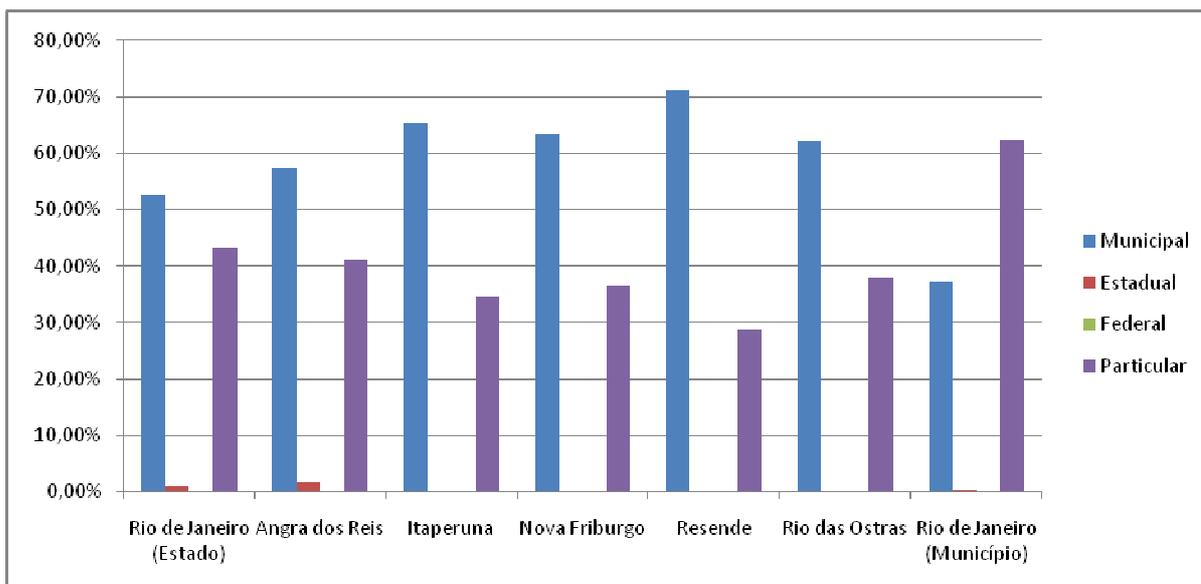


Gráfico 8 - Percentual de Escolas por Ente - ENSINO PRÉ-ESCOLAR

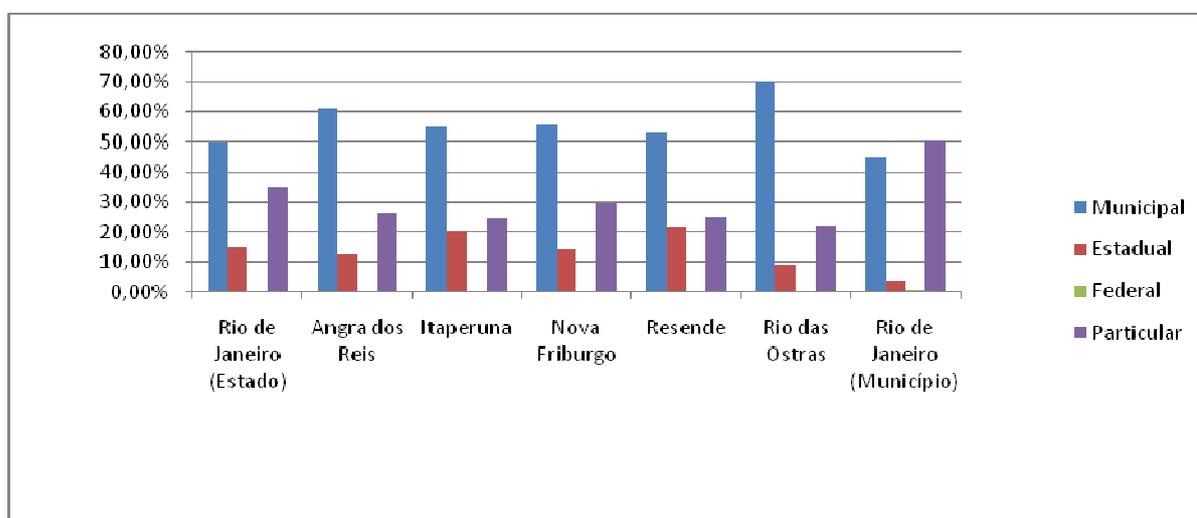
No ensino fundamental as disparidades se repetem, como se vê na **tabela 42**. A média de escolas municipais responsáveis por essa modalidade de ensino é de 50,15%, mas em Rio das Ostras 70% desses estabelecimentos são municipais. No polo oposto está, novamente, o Município do Rio de Janeiro, onde apenas 45,18% das escolas que oferecem o ensino fundamental pertencem à rede municipal.

A participação mediana das escolas municipais nesse segmento é compensada em parte pela rede estadual, que, como se viu, tem um papel complementar no ensino fundamental. Em Resende, por exemplo, onde as escolas municipais compreendem 53,13% da oferta, o Estado proporciona 22% dos estabelecimentos destinados ao ensino fundamental, maior percentual de atuação dentre todos os municípios estudados. Não se justifica, contudo, a tímida participação do Estado no Município do Rio de Janeiro, onde há pouca penetração da escola municipal e a rede estadual responde por apenas 3,69% dos estabelecimentos que oferecem ensino fundamental.

Tabela 42 - Percentual de Escolas por Ente - ENSINO FUNDAMENTAL

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	50,15%	14,66%	0,18%	35,01%
Angra dos Reis	61,05%	12,63%	0%	26,32%
Itaperuna	55,07%	20%	0%	24,64%
Nova Friburgo	55,69%	14%	0%	29,94%
Resende	53,13%	22%	0%	25,00%
Rio das Ostras	70%	9%	0%	22%
Rio de Janeiro (Município)	45,18%	3,69%	0,60%	50,53%

A disposição da participação de forma gráfica (**gráfico 9**) mostra de forma mais efetiva a divergência da atuação dos municípios avaliados e do Estado do Rio de Janeiro em relação ao ensino fundamental. Vê-se com clareza a força da escola municipal em Rio das Ostras e o limitado conjunto de escolas municipais no Rio de Janeiro. Da mesma forma, pode-se constatar a variação na atuação do Estado nesse segmento, em que Resende e Itaperuna mostram ser os pontos mais altos e o Município do Rio o mais baixo.

**Gráfico 9 – Percentual de Escolas por Ente – ENSINO FUNDAMENTAL**

Dando sequencia à análise e ingressando nas responsabilidades pela prestação do ensino médio, onde a competência prioritária de atuação é atribuída ao Estado, verifica-se que as dissonâncias são menores, como, de fato, se poderia esperar em um ambiente onde há em

regra apenas uma entidade com participação relevante. Isso não significa, no entanto, que não existam divergências e que possam eventualmente mostrar uma amplitude considerável.

A média da atuação estatal demonstra que 53,03% de todos os estabelecimentos destinados ao ensino médio no Estado do Rio de Janeiro são vinculados à rede estadual (v. **tabela 43**). As maiores variações são encontradas em Rio das Ostras, onde o Estado responde por 67% das escolas, e no Município do Rio de Janeiro, onde a participação estadual foi a menor encontrada (40,51% dos estabelecimentos destinados ao ensino médio). Nos demais municípios a diferença é menor, variando entre 64% em Itaperuna e 56% em Friburgo.

Chama a atenção, contudo, a forte divergência na atuação municipal nesse setor, em que a média em todo o Estado não ultrapassa 1,92% das escolas. Em Rio das Ostras o Município é responsável por 17% dos estabelecimentos destinados ao ensino médio, ao passo que em três dos municípios estudados (Angra, Itaperuna e Friburgo) não há nenhuma escola municipal nesse segmento.

Tabela 43 - Percentual de Escolas por Ente - ENSINO MÉDIO

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	1,92%	53,03%	1,26%	43,79%
Angra dos Reis	0,00%	57,14%	5%	38,10%
Itaperuna	0,00%	64%	0%	36,36%
Nova Friburgo	0,00%	56%	0%	43,59%
Resende	5,56%	61%	0%	33,33%
Rio das Ostras	17%	67%	0%	16%
Rio de Janeiro (Município)	0,00%	40,51%	1,85%	57,63%

A forte participação do setor público no ensino médio de Rio das Ostras (84% das escolas) deixa pouco espaço para a rede particular de ensino, que se limita a oferecer 16% dos estabelecimentos nesse município. No sentido contrário, como demonstra o **gráfico 9**, no Município do Rio de Janeiro a participação das escolas particulares supera de forma

considerável o número de escolas públicas no ensino médio, fato que não é repetido em nenhuma outra localidade estudada.

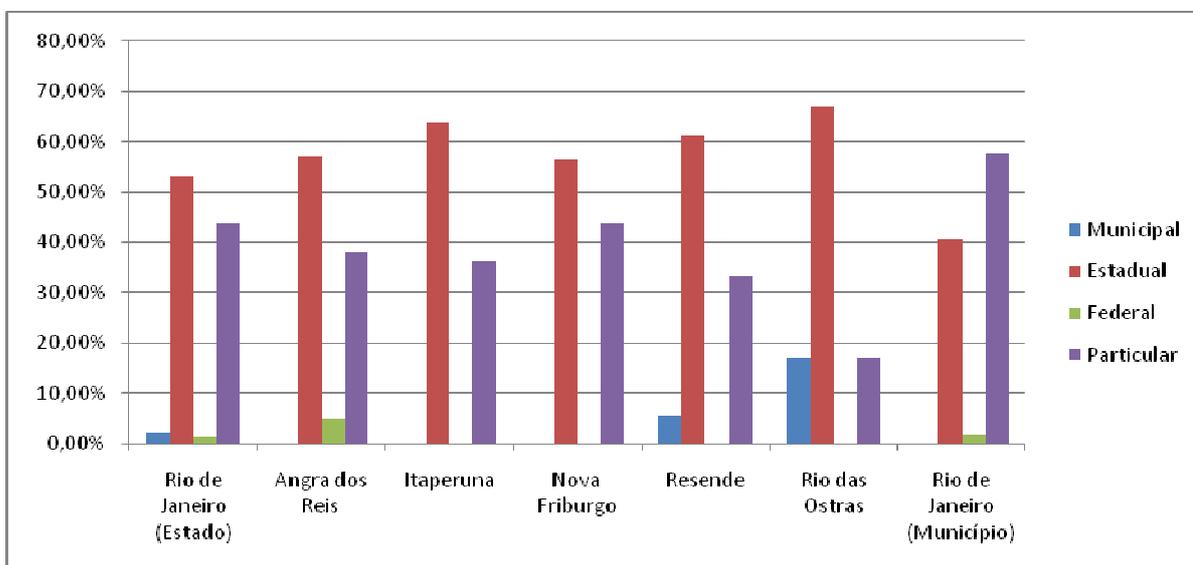


Gráfico 9 - Percentual de Escolas por Ente - ENSINO MÉDIO

Como se viu no capítulo anterior, os indicadores do sistema educacional de determinados municípios podem sofrer alterações, por vezes substanciais, quando a unidade de análise passa a ser o número de matrículas, e não o quantitativo de escolas. Isso se dá principalmente quando os estabelecimentos escolares são de grande porte, como foi verificado no Município do Rio de Janeiro, onde há um número reduzido de escolas públicas, que atendem, no entanto, um percentual elevado de alunos.

Ambos os parâmetros, contudo, são relevantes para a avaliação da estrutura educacional e devem ser analisados de forma individual, de acordo com suas características e possíveis consequências. E tanto em um quanto em outro há relevantes diferenças entre as ações do Estado e dos Municípios no que diz respeito à assunção de suas atribuições em educação.

A **tabela 44** nos mostra que, em média, 63,31% dos alunos matriculados na pré-escola frequentam estabelecimentos públicos municipais. Esse número, contudo, sofre

variações bruscas, como as que separam Angra dos Reis e Rio das Ostras. Em Angra, apenas 41,88% das matrículas na pré-escola estão vinculadas à rede municipal de ensino. Já em Rio de Ostras esse número é duplicado: 83% dos alunos em fase pré-escolar são atendidos por escolas municipais.

Como a participação do Estado e da União nesse segmento é praticamente inexistente (médias, respectivamente, de 0,97% e 0,03%), mais da metade dos alunos da pré-escola em Angra dos Reis é forçada a aderir rede privada, enquanto que em Rio das Ostras esse percentual não ultrapassa 17%.

Tabela 44 - Percentual de Matrículas por Ente - ENSINO PRÉ-ESCOLAR

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	63,31%	0,97%	0,03%	35,68%
Angra dos Reis	41,88%	0,94%	0%	57,18%
Itaperuna	74,29%	0%	0%	25,71%
Nova Friburgo	68,87%	0%	0%	31,13%
Resende	77,08%	0%	0%	22,92%
Rio das Ostras	83%	0%	0%	17%
Rio de Janeiro (Município)	62,68%	0,45%	0,07%	36,79%

O **gráfico 10** demonstra a disparidade de atuações dos Municípios em se tratando de ensino pré-escolar. Apenas Nova Friburgo e o Município do Rio de Janeiro gravitam em torno da média, enquanto que todos os outros municípios divergem substancialmente em relação aos quantitativos de matrículas realizadas em seus estabelecimentos pré-escolares.

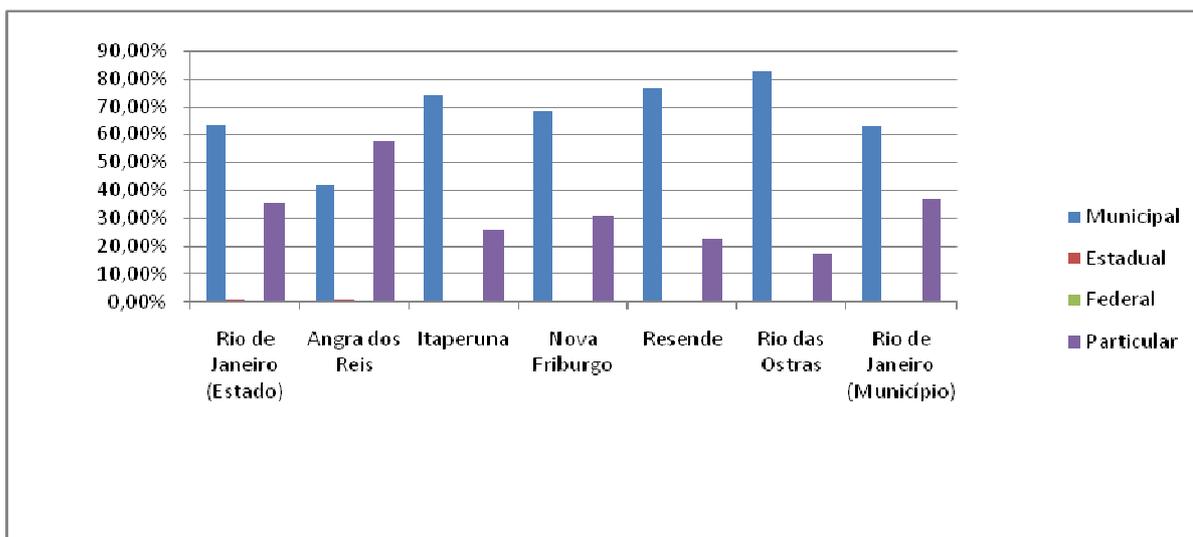


Gráfico 10 – Percentual de Matrículas por Ente – ENSINO PRÉ-ESCOLAR

Essas discrepâncias tornam-se mais agudas no ensino fundamental, em razão do ingresso do Estado na prestação do serviço, devido ao seu papel complementar, conforme exige a Constituição Federal. E onde se poderia imaginar uma atuação mais uniforme em razão da centralização administrativa representada pelo Estado, verifica-se, na verdade, uma diversidade tão profunda quanto a constatada entre os diferentes entes municipais analisados (v. **tabela 45**).

A proeminência no ensino fundamental pertence, em regra, aos municípios, que respondem em conjunto por 59,19% das matrículas efetuadas nesse segmento. Esse percentual, no entanto, sobe para 87% em Rio das Ostras, ao passo que cai para 48,89% em Itaperuna.

É interessante notar que as divergências apontadas não acompanham os Municípios em todos os segmentos de ensino. Angra dos Reis, por exemplo, que apresentava um desempenho simplório no ensino pré-escolar, responde por 64,95% dos alunos no ensino fundamental, percentual razoavelmente superior à média estadual. Já Itaperuna faz o caminho inverso, com boa penetração no ensino pré-escolar (74,29% dos alunos) e uma participação pouco satisfatória no ensino fundamental (48,89%).

É também curioso observar o grau de variação do desempenho da escola estadual nessa fase do ensino. Em média, o Estado é responsável por 19,38% dos alunos no ensino fundamental. Mas esse percentual oscila fortemente em boa parte dos municípios estudados, como em Itaperuna, onde na rede estadual estão matriculados 32% dos alunos. Já no Município do Rio, apenas 3,43% das matrículas no ensino fundamental são de responsabilidade do Estado, percentual que sobe muito pouco em Rio das Ostras (5%), mas que dá um salto quando analisamos os números da escola estadual em Resende (29%).

Ao contrário da escola particular, a rede estadual não justifica sua grande variação pelo desempenho da cada município em suas atribuições. Como já se viu, as escolas privadas aderem à *performance* da rede municipal e complementam a oferta em cada grau de ensino. A atuação do Estado nesse ponto é menos previsível. Em Rio das Ostras, onde o município provê boa parte das vagas no ensino fundamental (87%), o Estado atua em não mais que 5% das matrículas, o que se poderia supor uma atuação coordenada. No entanto, em Angra dos Reis e no Município do Rio de Janeiro, onde a atuação da escola municipal é similar (respectivamente, 64,95% dos alunos e 69,13%), a ação do Estado é completamente divergente. Em Angra a rede estadual responde por 25,84% das matrículas, enquanto que no Município do Rio de Janeiro esse número cai para 3,43%.

Tabela 45 - Percentual de Matrículas por Ente - ENSINO FUNDAMENTAL

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	59,19%	19,38%	0,45%	20,99%
Angra dos Reis	64,95%	25,84%	0%	9,21%
Itaperuna	48,89%	32%	0%	19,04%
Nova Friburgo	50,48%	25%	0%	24,24%
Resende	52,76%	29%	0%	18,07%
Rio das Ostras	87%	5%	0%	8%
Rio de Janeiro (Município)	69,13%	3,43%	1,28%	26,16%

Essas discrepâncias nas ações do Estado e dos Municípios ficam bastante evidentes no **gráfico 11**, que reproduz os números da tabela acima. Veja-se a peculiaridade das posições de Rio das Ostras, tanto na escola municipal quanto estadual, em contraposição com os dados de Itaperuna.

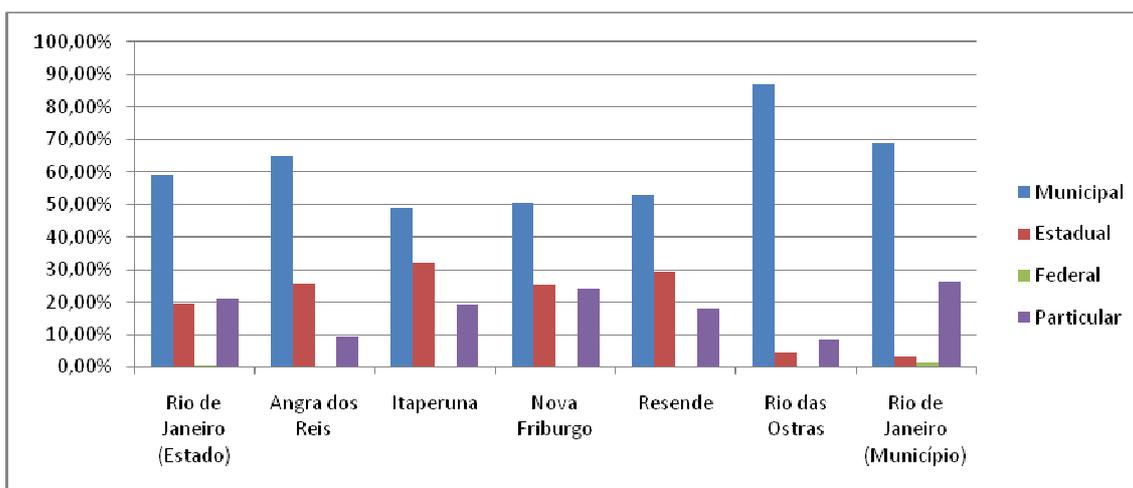


Gráfico 11 – Percentual de Matrículas por Ente – ENSINO FUNDAMENTAL

As características específicas do ensino médio, cuja prestação é responsabilidade primária da rede estadual, não dão margens a divergências tão profundas como as encontradas no ensino fundamental, onde há uma superposição normativa de instâncias e competências, próprias à diversidade de resultados verificada.

Nesse segmento não há, em geral, participação da rede municipal. Como se vê na **tabela 46**, em Angra dos Reis, Itaperuna, Friburgo e no Município do Rio não há ação alguma da escola municipal em ensino médio. Há exceções, no entanto, como Resende, onde 11,52% das matrículas estão vinculadas ao município, e Rio das Ostras, em que 4% dos alunos do ensino médio estão matriculados em escolas municipais.

A principal força, contudo, é o Estado, que responde em média por 79,92% das matrículas nesse segmento. Como sempre, há variações nesse percentual em cada município

estudado, mas que não chegam a ser tão fortes como nas fases anteriores. Os dois pontos mais díspares são Friburgo, onde a rede estadual tem matriculados 70% dos alunos no ensino médio (mínimo), e Angra, município em que esse percentual sobe para 85,39% (máximo)

Tabela 46 - Percentual de Matrículas por Ente - Ensino Médio

	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Rio de Janeiro (Estado)	1,46%	79,92%	1,99%	16,63%
Angra dos Reis	0,00%	85,39%	9%	5,82%
Itaperuna	0,00%	83%	0%	16,83%
Nova Friburgo	0,00%	70%	0%	30,25%
Resende	11,52%	72%	0%	16,12%
Rio das Ostras	4%	84%	0%	12%
Rio de Janeiro (Município)	0,00%	77,91%	2,91%	19,18%

A disposição gráfica desses números, contudo, demonstra maior homogeneidade de atuação em relação aos segmentos anteriores, exceto no que diz respeito à participação dos municípios (v. **gráfico 12**).

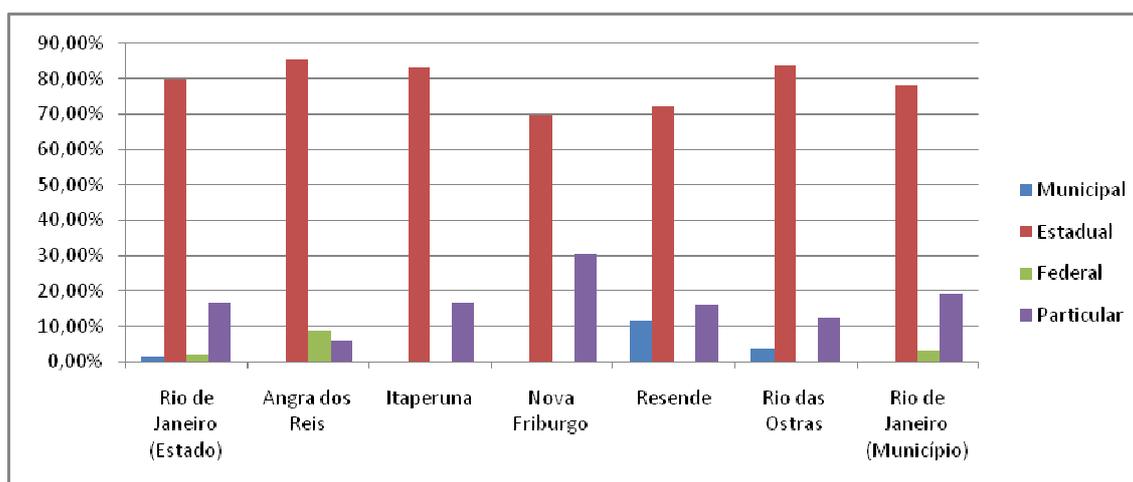


Gráfico 12 - Percentual de Matrículas por Ente - Ensino Médio

O gráfico mostra também que a atuação federal nessa modalidade de ensino não é desprezível em alguns municípios estudados, apesar de, na média, responder por apenas

1,99% dos alunos. Em Angra dos Reis e no Município do Rio de Janeiro, a União detém, respectivamente, 9% e 2,91% das matrículas do ensino médio, número que, no primeiro município, é superior ao volume de alunos matriculados em instituições privadas de ensino.

9.3 ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO. EXAME DE DIVERGÊNCIAS.

Uma das principais características do serviço de educação é seu alto custo, agravado pelo fato de ser uma despesa de natureza permanente. Grande parte dos valores despendidos em educação é destinada à folha de pagamento (ativos e inativos), já que neste setor da administração a principal ferramenta de trabalho ainda é o material humano. Em alguns municípios, como em Nova Friburgo, por exemplo, a Secretaria de Educação é o maior empregador da cidade, o que dá a medida da relevância do trabalho pessoal para a prestação do serviço, e também do serviço para a economia local.

Por essas razões, qualquer acréscimo na despesa em educação é em regra cuidadosamente estudado pelas autoridades municipais, uma vez que se provavelmente se tornará permanente pela própria natureza do serviço prestado, onerando de modo progressivo e permanente o orçamento público. Não surpreende, assim, a relutância de parte dos municípios em estabelecer ou aumentar as medidas necessárias ao aprimoramento da educação oferecida na rede pública, como também compreende-se melhor a proliferação de gastos laterais em equipamentos e aparelhos, por vezes não tão imprescindíveis à boa prestação do serviço.

Há, no entanto, instrumentos legais criados para estabelecer um piso de investimento nesse setor (art. 212, Constituição Federal)⁵³, como existem também

⁵³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de

mecanismos institucionais destinados a promover o equilíbrio de despesas entre os municípios (Fundeb). Esses instrumentos tenderiam a estabelecer um balanceamento dos orçamentos públicos municipais referentes à educação, fomentando aprimoramentos e resultados relativamente equilibrados.

A **tabela 47**, contudo, mostra que há razoáveis divergências entre os gastos públicos em educação promovidos pelos municípios avaliados neste estudo. Em Nova Friburgo a despesa total em educação representou 2,39% do Produto Interno Bruto da cidade em 2007, quase o dobro do percentual investido pelo Município do Rio de Janeiro no mesmo período (1,26%).

Mesmo quando se trata de números absolutos, a divergência entre as despesas em educação é bastante forte. Compare-se, por exemplo, o volume de recursos empregados por Resende (R\$ 39,6 milhões) e Friburgo (R\$ 49,4 milhões), tendo-se em mente que o PIB do primeiro é 56% maior que o do segundo.

Tabela 47 – Relação Despesas em Educação x PIB (R\$)

Município	Despesa em Educação	PIB	Relação Educação / PIB
Angra dos Reis	73.716.401,60	4.395.379.000,00	1,68%
Itaperuna	23.011.796,00	1.318.277.000,00	1,75%
Nova Friburgo	49.467.987,47	2.067.230.000,00	2,39%
Resende	39.658.048,94	3.228.454.000,00	1,23%
Rio das Ostras	63.232.892,50	4.699.581.000,00	1,35%
Rio de Janeiro	1.764.969.756,67	139.559.354.000,00	1,26%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE (PIB) e Tesouro Nacional (Despesas em Educação). Dados de 2007.

O **gráfico 13** demonstra a disparidade entre as despesas realizadas pelos Municípios em educação, não obstante a existência de obrigações legais que fixam percentuais mínimos de investimento e outras que velam pela equalização dos gastos.

Um dado curioso demonstrado pela tabela 47 indica que há uma tendência em se investir menos em educação, em termos percentuais, quanto maior for o produto interno bruto de determinado município. Os dois menores PIBs entre os municípios estudados estão exatamente onde se investe mais em educação (Itaperuna e Nova Friburgo), ao passo que os quatro maiores (Rio de Janeiro, Rio das Ostras, Angra dos Reis e Resende) estão nas últimas posições.

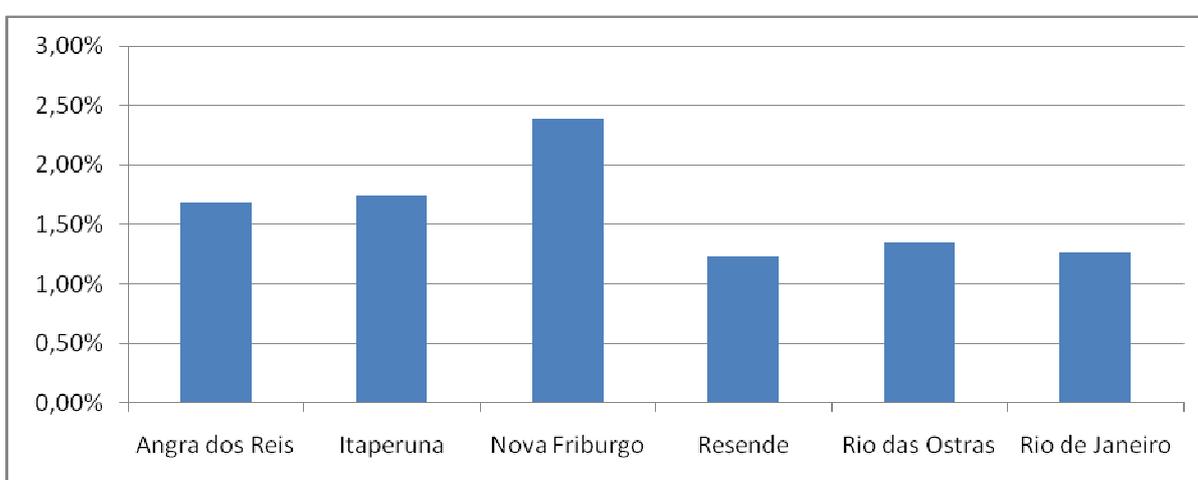


Gráfico 13 – Relação Despesas em Educação / PIB

A **tabela 48** nos mostra, contudo, que houve um incremento substancial no investimento em educação nos municípios estudados no passado recente. Em média, os municípios do Estado do Rio de Janeiro aumentaram suas despesas em educação em 44% no período de 2005 a 2008. Rio das Ostras se destaca nesse ponto, por ter dado um salto de 110% no volume de gastos em educação em apenas quatro anos.

Tabela 48 - Despesas em Educação (R\$)

	2005	2008	Variação
Rio de Janeiro (Estado)	4.544.353.972,71	6.544.889.744,68	44%
Angra dos Reis	59.915.200,43	94.814.362,27	58%
Itaperuna	19.563.661,75	25.996.170,12	33%
Nova Friburgo	40.304.614,35	52.624.164,81	31%
Resende	36.821.268,86	45.997.301,34	25%
Rio das Ostras	40.512.728,21	85.271.031,05	110%
Rio de Janeiro (Município)	1.776.060.748,93	2.316.991.568,37	30%

Fonte: Tesouro Nacional (Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios – SISTN).

O destaque perde um pouco sua euforia, porém, quando analisado o crescimento populacional nesse mesmo período, que, como se viu, foi brutal em Rio das Ostras. Pondo em evidência o gasto *per capita* em educação, verifica-se que a variação nesse município foi de apenas 11%, a menor entre todos os municípios estudados (v. **tabela 49**).

De qualquer forma, houve um aumento médio do gasto *per capita* em educação de 40% em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro no período em questão, o que não impede a existência de divergências também no que diz respeito a esse indicador, como as ocorridas entre Angra dos Reis (variação de 30%) e Resende (15%).

Tabela 49 - Despesas em Educação (R\$) – PER CAPITA

	2005	2008	Variação
Rio de Janeiro (Estado)	295,41	412,35	40%
Angra dos Reis	426,91	577,46	35%
Itaperuna	212,23	264,33	25%
Nova Friburgo	227,21	295,13	30%
Resende	313,60	360,02	15%
Rio das Ostras	847,21	936,17	11%
Rio de Janeiro (Município)	291,44	376,07	29%

Fonte: Tesouro Nacional (gasto) e IBGE (população)

O gráfico abaixo (**gráfico 15**) nos dá a medida das variações identificadas, como também nos mostra quais são os maiores valores de investimento *per capita* em educação

dentre os Municípios analisados. Como em quase todos os dados investigados, aqui também a dissonância entre os entes é muito grande, como se vê nos números de Rio das Ostras, onde se investe R\$ 936,17 por habitante (anuais, esclareça-se), e de Itaperuna (R\$ 264,33 por habitante).

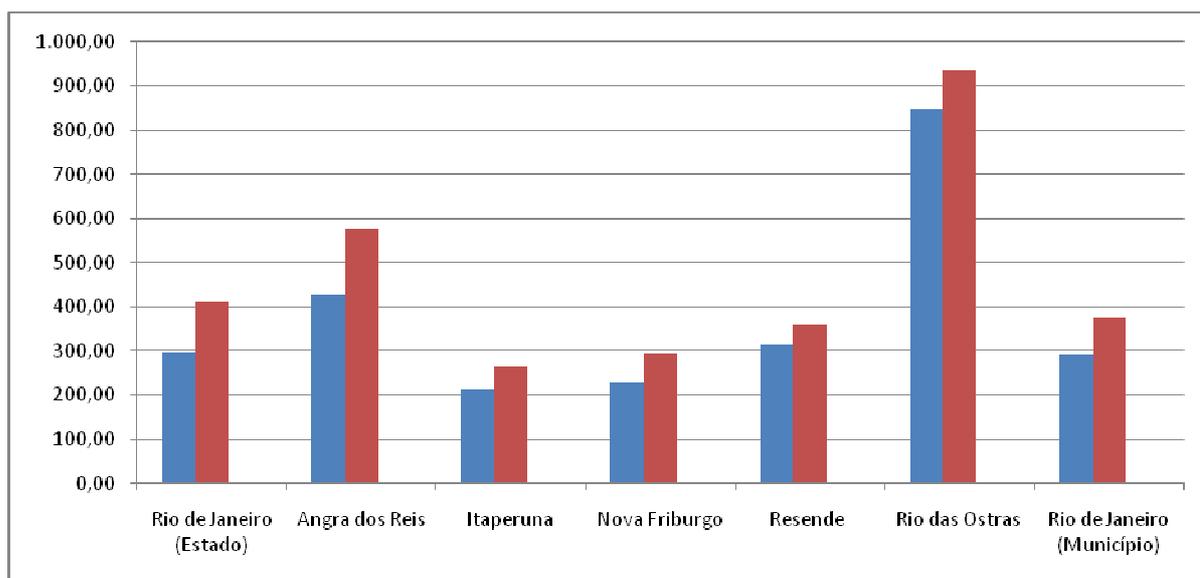


Gráfico 15 - Variação da Despesa Per Capita em Educação – 2005/2008 (em R\$)

Qualquer que seja o indicador utilizado – número de escolas, de matrículas, gasto público –, o ponto comum é sempre a ausência de um comportamento uniforme ou ao menos *tendente* à uniformidade nos municípios estudados. Há poucos padrões regulares de atuação mesmo se considerarmos a estrutura de um só município ou do governo estadual.

No capítulo seguinte serão discutidas algumas possíveis razões para a existência de tamanha heterogeneidade, ocasião em que serão debatidos os pontos determinantes e auxiliares para a relativa *discricionariedade* da atuação estatal nesse setor, bem como algumas características que ajudam a compreender de forma mais adequada esse processo.

10 DIVERGÊNCIAS EM DESCENTRALIZAÇÃO. ANÁLISE CRÍTICA.

10.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os dados trazidos nos dois capítulos anteriores demonstram que não há um padrão rígido de conduta dos entes federativos brasileiros no que diz respeito à prestação do serviço público de educação. Há grandes disparidades em relação à assunção das competências por cada município, como há também uma atuação errante do Estado sobre esse tema.

Apesar dessas divergências, informações obtidas em encontros realizados com profissionais ligados à educação e às secretarias de educação demonstram haver uma série de características comuns entre os municípios estudados, que apresentam possíveis respostas para a existência de tantas disparidades de condutas em um ambiente normativo comum.

Neste capítulo serão apontadas de forma preliminar essas características do serviço de educação e os pontos que podem ser considerados como determinantes e auxiliares para a existência das diferenças de descentralização.

Evidentemente, não se pretende exaurir neste estudo a discussão sobre as causas das divergências encontradas no processo de descentralização do ensino público, mas simplesmente lançar um olhar sobre os possíveis motivos desses dissensos, que poderão ser aprofundados em pesquisa posterior.

10.2 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DIFERENÇAS. PONTOS DETERMINANTES E AUXILIARES.

Dentre as informações obtidas nas Secretarias de Educação, o primeiro elemento

que se destaca é a ausência de uma burocracia profissional, qualificada e estável no serviço de educação prestado pelos Municípios. Apesar de não ser um problema exclusivamente relacionado à educação – encontra-se, em regra, em qualquer setor do serviço público municipal, principalmente em municípios menores –, traz consequências de relevo para os resultados do serviço prestado.

Em municípios de pequeno e médio porte, como são quase todos os mencionados neste estudo, o Poder Executivo tende a ser o maior empregador – e dentro da própria burocracia municipal as Secretarias Municipais de Educação possuem uma posição de destaque. Como já foi mencionado, em alguns municípios a Secretaria de Educação é não só o órgão burocrático com maior número de funcionários como também o maior empregador individual da cidade.

Essa grande concentração de cargos, empregos e funções públicas costuma ser um grande atrativo para exercícios de fisiologismo e populismo. São poucos os concursos públicos realizados em nível municipal e mais reduzidos ainda os que não são impugnados judicialmente. Há, em geral, um número alto de funcionários não concursados (logo, não *estáveis*, no sentido não técnico-jurídico do termo), cujo tempo de exercício do cargo ou função normalmente equivale ao mandato do chefe do Executivo ou de algum membro do Poder Legislativo.

Essa composição peculiar do funcionalismo nas Secretarias de Educação produz uma consequência óbvia no momento da transição política: boa parte da burocracia, que começa a especializar-se durante os quatro anos de mandato, é removida com posse do novo gestor e em geral substituída por servidores com pouco conhecimento técnico (geralmente novas indicações políticas). Em algumas localidades o percentual de mudança na composição do quadro de servidores da Secretaria foi alterado em 70% com a transição política⁵⁴, situação

⁵⁴ Número mencionado em encontro realizado com servidores da Secretaria de Educação de Nova Friburgo.

que é bastante prejudicial para a eficiência do serviço e, principalmente, para a continuidade dos projetos.

Verifica-se, no entanto, o início de uma transição para um maior profissionalismo do serviço público nas Secretarias Municipais de Educação, que passa a ser demandado em razão da própria complexidade da gestão do serviço e de uma maior fiscalização exercida por órgãos externos (Ministério Público, associações, sindicatos, etc.) sobre a legalidade das contratações.

Outra característica comum é a incipiência de mecanismos de integração ou coordenação da atuação municipal com o governo estadual. Há poucos elementos de conexão entre o serviço municipal e o estadual, não obstante a sua nítida relação de complementaridade. Há, na verdade, uma relação maior entre o governo federal e os municipais, decorrente de exigências estabelecidas em programas federais relacionados à educação, em geral destinados à transferências de recursos.

Com o Estado, no entanto, em geral não há programas ou políticas públicas pré-determinadas que estabeleçam mecanismos de coordenação com o serviço municipal de educação, o que resulta em um ambiente de atuação bastante discricionário por parte de ambas as instâncias. Inevitável, assim, encontrar distorções em um mesmo Município entre a disponibilidade do serviço público no ensino fundamental (em regra de responsabilidade dos Municípios) e no ensino médio (prioridade do Estado).

Uma terceira característica interessante e inesperada em relação à atuação das Secretarias Municipais de Educação foi a quase inexistência de pressão de pais e estudantes a respeito da qualidade e quantidade de escolas. Constatou-se, confirmando a pesquisa mencionada no capítulo 6⁵⁵, que praticamente não há reclamações ou exigência de pais e alunos em relação à criação/manutenção de escolas e sobre a qualidade do ensino que é

⁵⁵ Segundo pesquisa realizada pelo IBOPE em 2008, 72% dos brasileiros afirmam estar satisfeitos com a qualidade da educação no país. Em uma escala de 0 a 10, a educação brasileira recebeu nota 7,0 – as escolas particulares ficaram com 7,7 e as públicas com 6,7.

prestado.

E dentre essas poucas reclamações ou demandas formuladas por pais e alunos, um percentual muito pequeno é direcionado à burocracia educacional. Em geral, essas demandas são repassadas a políticos (vereadores, em regra), seja da situação ou da oposição, situação que fomenta tanto a ausência de *accountability* do Poder Executivo quanto o populismo do Poder Legislativo.

Há, de qualquer forma, alguma sensibilidade à pressão organizada nos órgãos municipais relacionados à educação, principalmente quando canalizada ou auxiliada por políticos locais ou burocratas de escalão superior. Em regra, contudo, a relação entre governo e governados no que diz respeito à educação é essencialmente *top-down*. A criação e modernização de escolas e o aperfeiçoamento do ensino são decididos quase que exclusivamente pela própria burocracia, e sujeitam-se às motivações mais diversas, dentre as quais se sobressaem avaliações técnicas (ainda que insatisfatórias) e demandas políticas.

Há, assim, um ambiente de grande liberdade na atuação municipal, tanto em razão da autonomia constitucional assegurada aos Municípios, quanto decorrentes dos reduzidos constrangimentos jurídicos, políticos e mesmo técnicos. As informações obtidas nas entrevistas realizadas permitiram, no entanto, a identificação de alguns pontos que podem ser considerados como *determinantes* para a criação, expansão ou extinção de estabelecimentos educacionais municipais, indicador mais próximo para a avaliação da assunção das competências locais relacionadas à educação.

O primeiro desses pontos é, como se poderia prever, o orçamento municipal. Qualquer decisão política de natureza prática envolve gastos e estes necessariamente devem estar previstos na lei orçamentária municipal. Assim, um orçamento generoso ou reduzido é absolutamente decisivo para as pretensões expansionistas da rede municipal de educação.

Neste ponto deve ser reconhecida a relevância do Fundef/Fundeb para a efetivação

das competências municipais em educação. Como foi visto no capítulo 4, após a instituição desse fundo não só os gastos por aluno e o número total de matrículas aumentaram significativamente, como houve uma forte municipalização do ensino (v. GOMES, 2008; ABRÚCIO, 2005; e CASTRO E DUARTE, 2008).

O segundo ponto determinante para a descentralização é a existência de uma burocracia – especialmente a superior – qualificada, experiente e estável, capaz de apurar as necessidades locais, planejar as estratégias de enfrentamento do problema e implementá-las. Esses três fatores – qualificação, experiência e estabilidade – são fundamentais para a elaboração e implementação de um projeto consistente e factível de absorção das atribuições municipais em educação, já que se trata de uma tarefa complexa, que exige conhecimentos técnicos específicos, a ser efetivada em médio/longo prazo.

Esses dois pontos – a existência de orçamento e a qualidade da burocracia – são os fatores principais para a criação e implementação de um plano estratégico e equilibrado de descentralização na educação municipal. Dificilmente se poderá por em prática uma proposta qualificada e adequada de expansão da rede municipal de ensino sem uma previsão orçamentária apropriada e contínua e sem servidores capazes de preparar e concretizar essa política.

Há situações, no entanto, em que a realidade é mais forte que as expectativas, ainda que estas sejam técnicas, imparciais e adequadas, o que resulta em interferências na elaboração e na implementação de políticas públicas. A administração de pequenos municípios é em geral caracterizada pela constância de políticas paroquiais, que, excluída qualquer apreciação valorativa, tem grande influência sobre quase todos os assuntos discutidos em âmbito municipal, principalmente quando diante de uma burocracia pouco qualificada.

Inevitavelmente esse tipo de política interfere na elaboração e na execução dos

projetos de descentralização, ainda que seus objetivos raramente sejam compartilhados. A criação de escolas e a expansão do número de vagas na rede municipal fazem parte dessa pequena política municipal e não podem ser desconsideradas como elementos determinantes para os resultados referentes à descentralização do ensino, apesar de, como mencionado, não integrarem qualquer tipo de estratégia deliberada neste sentido.

Nas entrevistas realizadas nas Secretarias Municipais de Educação constatou-se que duas dessas injunções políticas possuem razoável influência sobre a implementação da política de expansão da rede educacional local. Em primeiro lugar, os benefícios eleitorais advindos da criação de escolas e da expansão de vagas em determinados territórios políticos. Um número não desprezível de estabelecimentos escolares é criado/expandido apenas com base em interesses político-partidários, sem qualquer vinculação com a real necessidade local ou com estratégias de descentralização. E essas injunções, em regra, são efetuadas pelo próprio Poder Executivo municipal e se limitam a questões *materiais* (construção de escolas ou aumento do número de vagas), sem maiores preocupações com a *qualidade* do serviço prestado.

Similar a este tipo de política são as requisições efetuadas por vereadores de oposição, que, em geral, dizem respeito ao número de vagas de determinada escola. Apesar de ostentar o mesmo fundamento, normalmente de cunho populista, o seu atendimento reflete postura diversa. Enquanto que a aceitação das primeiras modalidades deste tipo de política representa simples poder hierárquico, o acolhimento das ingerências da oposição política tem objetivos diversos, em geral referentes à manutenção de um ambiente político pacífico.

É surpreendente a força da ingerência promovida pelos vereadores de oposição sobre as estratégias de expansão/retração da rede municipal de ensino, a ponto de ser mencionada nas entrevistas como um dos principais fatores sobre esse tipo de política pública. Já as solicitações provenientes de vereadores da situação, também de forma surpreendente,

são em menor número e em regra menos efetivas que as promovidas pela oposição.

Essa última forma de *pressão* configura uma segunda modalidade de pontos que exercem influência sobre a descentralização da rede escolar dos municípios, que, apesar de não serem *determinantes*, podem ser consideradas como *auxiliares* no processo de expansão da capacidade da rede.

Além das requisições dos vereadores da situação, pressões oriundas dos sindicatos de professores e de associações de pais e estudantes costumam ter reflexos, ainda que em menor grau, nas estratégias das secretarias municipais de educação. O ponto comum a essa segunda modalidade de ingerências é a constatada *sensibilidade* da burocracia à pressão organizada, ainda que, curiosamente, essa pressão não seja tão organizada ou efetiva.

Todos esses fatores – os pontos *determinantes* e os *auxiliares* – representam, em conjunto, as forças que utilizam o espaço de autonomia e liberdade dos municípios na elaboração e implementação das estratégias de descentralização do ensino e produzem, através de suas diferentes aproximações, as diversidades encontradas nos indicadores municipais relacionados à educação.

A variação orçamentária destinada à educação e a qualidade da burocracia são os principais elementos para a elaboração de uma estratégia imparcial e técnica relacionada à descentralização, mas, como se viu, não são os únicos. As ingerências promovidas por ocupantes de cargos e funções políticas nos municípios possuem força igual ou até mesmo superior às medidas técnicas, o que possibilita a sobreposição de escolhas neutras e baseadas no conhecimento. O resultado é a não rara ausência de coerência na implementação das estratégias de descentralização do serviço público de educação.

No tópico seguinte esses fatores serão examinados à luz das teorias expostas nos capítulos 5 e 6, que ajudarão a compreender os processos que determinam a existência de resultados tão díspares nos municípios estudados no que diz respeito à assunção das

competências legais e constitucionais em educação.

10.3 DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO. INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS.

As divergências encontradas no processo de descentralização da educação pública podem ser compreendidas de uma maneira mais adequada quando analisadas sob o referencial teórico das instituições e das políticas públicas.

Como foi ressaltado no capítulo 5, o estudo das instituições e da mudança institucional implica na análise não só das *regras do jogo* como também da trajetória de cada ente, a influência *constitutiva* desses padrões de conduta sobre os indivíduos (enfoque culturalista) e dos aspectos de interesse e eficácia.

No caso aqui discutido, as regras *formais* são basicamente comuns: decorrem da Constituição e da legislação federal, e são aplicáveis a todos os entes de forma generalizada. Como essas normas não são capazes de explicar a existência de diversidade entre os municípios, o interesse naturalmente é direcionado às regras *informais* que pautam as condutas examinadas.

O primeiro ponto a ser discutido é a *trajetória* de cada município em relação à educação. É inquestionável a importância de algum grau de estabilidade e continuidade nos projetos para que os objetivos de descentralização – por definição, de longo prazo – sejam alcançados. Dessa forma, os resultados produzidos por uma burocracia estável e por projetos sequenciais serão mais próximos de seus objetivos que aqueles verificados em ambientes onde não existam esses fatores.

Logo, os indicadores atuais de determinado município em educação estão

intimamente vinculados não só aos objetivos e realizações do passado próximo, em virtude da natureza contínua do serviço prestado, mas também fundamentalmente à presença de alguma estabilidade relacionada à burocracia e ao planejamento efetuado. A trajetória desse município é, assim, fator determinante – e provavelmente o mais importante – na avaliação das razões que justificam a existência de tamanho grau de divergência entre os processos de descentralização promovidos pelos municípios analisados.

Isso não significa, contudo, que a análise deva remontar a décadas de serviço público. Apesar da nítida dependência da trajetória, o exame do passado recente dos municípios nos mostra que não são incomuns mudanças institucionais, que podem produzir resultados positivos em período relativamente curto. Bom exemplo é o caso de Rio das Ostras, município criado há apenas dezoito anos, que apresenta indicadores interessantes em educação, fruto da adoção de um objetivo específico (planejamento) e sua manutenção por um determinado período (trajetória).

Como se viu no item anterior, as informações obtidas com profissionais de educação dos municípios estudados demonstraram que as secretarias de educação encontram-se em geral em um período de transição para a adoção de um maior nível de profissionalismo, o que implicará em projetos mais efetivos e em maior probabilidade de continuidade. É, claramente, um processo de *mudança institucional*, capitaneado pela própria burocracia, ator que, como se verificou, possui o papel mais relevante nesse jogo.

Nesse processo podem ser identificados os principais elementos discutidos em teoria sobre a mudança institucional. Há uma busca de *eficácia* engendrada pela própria burocracia, de forma que o serviço prestado apresente resultados progressivos. Essa eficácia pode ser entendida como um objetivo em si, mas também como produto de dois outros fatores relacionados à mudança institucional. Em primeiro, por uma visível, apesar de ainda diminuta, modificação dos valores dessa burocracia, que passa a reconhecer os benefícios de

um serviço mais qualificado e estável (enfoque *cultural* e *constitutivo*). Em segundo, em decorrência dos *interesses* eleitorais na produção de resultados positivos em educação pública, a fim de que se traduzam em dividendos político-partidários.

Como se viu, há um início de consenso na burocracia superior a respeito da necessidade de uma maior profissionalização do serviço público, que possibilite a produção de resultados mais avançados. Esse processo modificação de valores, caracterizado como uma busca de eficácia da própria burocracia, tem aptidão para alterar substancialmente os códigos informais de conduta profissional e produzir modificações de relevo no serviço prestado.

A respeito dos interesses político-partidários, é notória sua influência sobre a elaboração e implementação de programas locais relacionados à educação, o que também implica na inviabilidade de adoção de regras e comportamentos uniformes em uma pluralidade de municípios.

Em relação ao aspecto *cultural* do processo de evolução institucional, deve ainda ser registrada a progressiva participação de associações e sindicatos, favorecida tanto pela existência de regras duradouras a respeito dos direitos individuais e dos deveres públicos, quanto pela progressiva *responsividade* da burocracia em relação a demandas provenientes da sociedade civil. Sobre esse ponto, demonstrou-se nos itens acima que há uma forte sensibilidade das secretarias de educação a demandas externas, que, curiosamente, ainda não se mostram satisfatoriamente articuladas.

Do ponto de vista institucional, portanto, a existência de dissensos nos graus de descentralização dos municípios estudados não representa exatamente uma surpresa. O espaço de autonomia que cada um desses entes possui é preenchido com regras (formais ou informais) locais, que se submetem à influência da trajetória, dos valores e dos interesses instituídos nessas localidades, resultando em estratégias e comportamentos diversos.

Mas não só o estudo das instituições, como também o das políticas públicas pode

prestar grande auxílio na interpretação das questões fáticas trazidas nos itens anteriores. Sob essa ótica, o primeiro ponto a ser ressaltado é, na esteira dos ensinamentos de Skocpol (1980) e Grindle e Thomas (1991), a primazia da burocracia na condução da educação pública em praticamente todas as suas fases. Ainda que esse serviço público não ostente o grau desejado de qualificação e estabilidade e mesmo que se ressalve o papel crescente da sociedade civil nesse aspecto, é inevitável reconhecer a preponderância da burocracia municipal e estadual (compreendendo servidores efetivos, comissionados e agentes políticos) desde a formação da agenda até a implementação dos programas.

Poderia-se pensar que essa limitação no número de atores no processo de elaboração de políticas públicas aumentaria seu grau de efetividade, já que haveria, em tese, reduzido dissenso a respeito da agenda, da formulação das políticas e sobre sua implementação. A realidade, no entanto, não chancela essa suposição. Não é raro se estar diante de políticas públicas elaboradas com razoável consenso que apresentam resultados simplórios ou inesperados, o que nos faz buscar respostas em outras fases das políticas públicas, em especial na formulação e na implementação de políticas.

A respeito da implementação, deve ser ressaltada a estreita relação entre a precariedade técnica da burocracia e a ausência de *poder infraestrutural* a que se refere Diniz (2007), que o caracteriza como a “*capacidade de o Estado penetrar a sociedade civil e implementar logisticamente suas decisões por todo o domínio sob sua jurisdição*”. Essa redução do poder infraestrutural do Estado resultaria em uma “*baixa capacidade de implementação*” (DINIZ, 2007, p. 11) das políticas públicas de um modo geral, o que inclui as relacionadas à educação e à descentralização desse serviço.

Um dos trabalhos mais interessantes nesse campo foi o realizado por Arretche (1999), que analisou a relevância do *desenho* das políticas públicas para a obtenção de êxito na sua implementação. Avaliando políticas relacionadas à saúde e educação, dentro de um

ambiente de repartição de competências conjugado com autonomia dos entes federativos, a autora verificou que projetos implementados de forma *vertical* nessas áreas somente produziam resultados satisfatórios quando incluíam *estímulos* positivos para a absorção das regras estabelecidas por instâncias superiores. Do contrário, entes menores não encontravam vantagens em aderir a propostas elaboradas pelo governo central ou estadual – e raramente essa negativa configuraria ilícito, dado o grau de autonomia concedido aos estados e municípios pela Constituição Federal.

A presença desses *estímulos* poderia, assim, solucionar alguns dos graves problemas de coordenação e integração verificados na estrutura da educação pública brasileira, atraindo de forma consensual todos os entes vinculados a uma estratégia comum. E essa estratégia vem sendo recentemente adotada pelo Ministério da Educação, que tem lançado programas governamentais que implicam em compromissos a serem assumidos por Estados e Municípios, secundados, no entanto, por transferência de verbas e outros benefícios, que estimulam a adesão desses entes⁵⁶.

A disseminação de programas elaborados de forma mais adequada e um progressivo incremento no poder infraestrutural do estado, principalmente dos entes inferiores, poderia resultar em maior integração e maior coordenação das atividades relacionadas à educação, o que certamente teria impactos equalizadores em relação à descentralização. No momento, contudo, enquanto essas estratégias ainda não são adotadas ou são eficientes, não será surpreendente a existência de tamanha divergência entre os indicadores municipais em educação.

* * * * *

⁵⁶ Cita-se, como exemplo, os programas Mais Educação e do PAR – Plano de Ação Articulada.

Como havia sido dito no início deste capítulo, essas são tão somente as primeiras impressões sobre os fundamentos das divergências encontradas no processo de descentralização de educação nos municípios. Por certo, as possíveis respostas mencionadas acima não são suficientes para afastar todos os questionamentos surgidos e nem foi seu objetivo exaurir de forma absoluta o tema. Percebe-se, contudo, que instituições e políticas públicas podem ser um referencial teórico bastante útil na análise dessas questões, na medida em que envolvem e elucidam de forma adequada todo o processo de evolução do serviço público de educação.

Há, assim, evidente necessidade de realização de estudos mais aprofundados nesse campo, que exigiriam, no entanto, recursos que escapam aos estritos limites de uma dissertação. Espera-se, contudo, que este seja apenas um ponto inicial que auxilie e estimule a produção de novas pesquisas sobre o complexo processo de descentralização, e que possa, ao fim, contribuir para o aprimoramento da educação pública brasileira.

11 CONCLUSÕES

As estruturas federativas e a descentralização sempre foram assuntos candentes em toda a história independente do Brasil. Diversas vezes o país passou por situações de concentração e dispersão de poderes entre os entes federativos, que se alternavam conforme as possibilidades e necessidades de cada época. A educação, contudo, não pareceu ter sido afetada de forma tão intensa pelos inúmeros movimentos pendulares verificados na federação brasileira nos dois últimos séculos. Os textos legais referentes à educação mantêm desde o início uma linha progressiva de divisão e transferência de competências, que permitiria um razoável estágio de maturidade da educação pública brasileira, não fossem as também históricas deficiências de recursos, diretrizes gerais e coordenação.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, altera substancialmente esse panorama, trazendo um aprimoramento qualitativo considerável no que diz respeito à atribuição de competências e uma estrutura de financiamento inédita no país. A elevação dos municípios ao *status* de ente federativo e a criação de um arcabouço tributário próprio, que lhes permite uma fonte estável e permanente de recursos públicos, permitiu que tanto a descentralização como os indicadores educacionais dessem um salto considerável nos últimos vinte anos. Também importante para o financiamento da educação foi a criação do Fundef/Fundeb, que, além de aumentar o volume de recursos, proporcionou uma maior equalização dos gastos dos entes locais em relação a esse serviço público.

Persiste, contudo, uma questão pendente de soluções mais adequadas. Apesar do aumento dos recursos, da evolução da estrutura federativa e da progressiva divisão de competências, há poucos elementos de coordenação no serviço público de educação, problema que é reforçado pela inédita autonomia deferida aos Estados e Municípios pela Constituição de 1988. Como se trata de um serviço sequencial, prestado por entidades

diversas, a ausência de uma coordenação mais efetiva provoca disfuncionalidades graves, que prejudicam o avanço do sistema público de educação.

A necessidade de instrumentos regulares e adequados de coordenação é um dos principais imperativos do processo de descentralização, como foi debatido no capítulo 2, e dificuldade de sua obtenção é dos aspectos negativos apontados pela literatura acadêmica sobre esse instrumento. Além desse, a descentralização também é vista com algumas reticências pela possibilidade de produzir aumento das desigualdades regionais, tendência que foi verificada neste estudo, apesar dos esforços equalizadores promovidos por políticas e programas públicos como o Fundeb.

Como se viu no capítulo 9, há uma forte divergência entre os municípios estudados no que diz respeito ao grau de assunção das competências educacionais, não obstante a existência de um quadro normativo comum, instituído pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e as mencionadas políticas de equalização. E essa diversidade de resultados se dá em todos os aspectos avaliados – número de estabelecimentos escolares, matrículas e orçamento – e em todas as fases do ensino (pré-escolar, fundamental e médio), sem que se possa identificar um padrão de conduta nesses entes. Há municípios que possuem indicadores em determinado aspecto ou fase que correspondem aos modelos estabelecidos na legislação, enquanto que em outras situações divergem em absoluto dessas regras, o que reflete o forte grau de autonomia que possuem e a insuficiência dos instrumentos de coordenação.

Até mesmo onde haveria uma capacidade administrativa maior e recursos mais abundantes a ausência de um padrão de conduta é notada. Como também se demonstrou no capítulo 9, a atuação do Estado é diversa em cada um dos municípios estudados, e essa variedade representa menos uma atuação complementar à performance dos municípios que circunstâncias outras de natureza particular, que justificam a existência de tamanho grau de

divergência entre as condutas dos entes avaliados.

O estudo dessas circunstâncias não constitui o objetivo principal deste trabalho, mas é inevitável o interesse sobre as causas para a existência de um dissenso tão grande na atuação dos entes federativos em educação, ainda que a obtenção de conclusões mais apuradas dependa de pesquisas mais avançadas.

Como se viu, há um grande espaço de autonomia na atuação de cada um dos entes federativos nacionais, que, diante da ausência de instrumentos de coordenação mais efetivos, tende a ser preenchido com soluções e arranjos locais. Analisando-se o comportamento individual dos municípios, verificou-se que existem alguns elementos comuns em toda essa diversidade, que podem ser classificados como determinantes e auxiliares para a elaboração das políticas locais de educação. Dentre os pontos determinantes estão a amplitude orçamentária, a qualificação e estabilidade da burocracia e o grau de influência política-partidária nas decisões de governo, enquanto que funcionam como elementos auxiliares na produção dessas soluções locais as pressões realizadas por políticos de oposição e por sindicatos e associações, ainda que essas últimas seja relativamente incipientes.

Analisando-se a questão sob a ótica das instituições e das políticas públicas, verifica-se a importância da *trajetória* de cada município como componente relevante para a obtenção de resultados positivos em termos de descentralização. Como se trata essencialmente de tarefa de médio/longo prazo, é crucial a existência de estabilidade e continuidade nos projetos para que os objetivos iniciais sejam alcançados. Os indicadores avaliados, contudo, demonstram que essa trajetória não precisa remontar a prazos demasiadamente longos, sendo possível a obtenção de resultados satisfatórios com a manutenção de programas por um período de tempo apenas razoável, como demonstra a experiência verificada no Município de Rio das Ostras, criado há pouco menos de duas décadas e cujos indicadores são em regra mais elevados que os dos demais municípios

estudados.

Esse fato está diretamente relacionado a outra característica encontrada neste estudo, que é a primazia da burocracia na condução do processo de descentralização. Verificou-se que, dentro de um quadro de maior ou menor profissionalismo, são essencialmente os servidores públicos (em sentido amplo) que elaboram as principais propostas de aprimoramento e expansão da rede municipal de ensino. Do ponto de vista das políticas públicas, a presença de um ator tão relevante e seu parcial isolamento facilitam consideravelmente a formulação, aprovação e execução de programas educacionais, o que permite a obtenção de resultados consideráveis em prazos não muito longos.

De modo oposto, contudo, a presença de uma burocracia não qualificada e não estável nas Secretarias de Educação, fato não raro nos municípios avaliados, retira parte do chamado poder infraestrutural do ente público, prejudicando sobretudo a elaboração e a implementação de políticas públicas.

Há, no entanto, indicações de estar em curso uma transição para um maior profissionalismo da burocracia local, promovido por exigências da própria burocracia e por demandas dos setores mais organizados da sociedade civil que, não obstante sua incipiência, obtêm razoável atenção do setor público. Trata-se de um nítido processo de mudança institucional, onde se verifica não só a busca de eficácia e a presença de interesses como também a relevância do fator cultural e do aspecto constitutivo das instituições anteriores.

Esse mencionado aumento da participação da sociedade civil na vida pública é um dos aspectos positivos da descentralização relacionados pela literatura acadêmica, que ainda traria consigo outros fatores, como uma maior transparência do serviço e um crescimento progressivo dos níveis de *accountability* e da própria democracia. Não se deve esquecer, contudo, que existem também os aspectos negativos, que, como se viu, tendem a crescer em um ambiente de pouca coordenação e fiscalização.

Ao fim, vê-se que a descentralização é essencialmente um processo, cujos resultados demandam tempo e dedicação. Há aspectos positivos, que devem ser sempre perseguidos, e aspectos negativos, que, ainda que inevitáveis, podem ter seus efeitos reduzidos por políticas públicas adequadas, desenhadas e implementadas de acordo com as necessidades específicas de cada momento.

A inflexão trazida pela Constituição Federal de 1988 e o crescente reconhecimento por parte dos setores públicos e privados sobre o valor da educação resultaram em um aprimoramento acentuado desse serviço público nas últimas duas décadas. Evidentemente, resta muito a ser feito, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Mas saber o caminho já é um bom começo.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento e Instituições: a Importância da Explicação Histórica.** In ARBIX, Glauco *et alli*. Razões e Ficções do Desenvolvimento. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998. p. 173-199.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Coordenação Federativa no Brasil: a Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula.** Revista de Sociologia Política, vol. 24. Curitiba, jun. 2005, p. 41-67.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. **Federalismo e Políticas Sociais.** In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: Fundap, 1996. p. 13-40.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 40, junho, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 18(2), 2004, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralizar e Universalizar a Atenção à Saúde.** In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (orgs.). Descentralização de Políticas Sociais no Brasil. São Paulo: Fundap/Fapesp/Ipea, 1999. p. 126-158.

AUAD, Daniela. **Os Parâmetros Curriculares Nacionais e os Temas Transversais.** Educação On Line. Disponível em http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15:os-parametros-curriculares-nacionais-e-os-temas-transversais&catid=4:educacao&Itemid=15. Acesso em 26.08.2009.

BELO, Evelyn Monari. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação: verificando sua aplicabilidade no cotidiano escolar.** Revista Educação: Teoria e Prática, vol. 8, nº 14, jan-jun

2000 e nº 15, jul-dez 2000, p. 1-7.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Latino-americanos estão satisfeitos com a educação, apesar do desafio da qualidade.** Disponível em <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?lang=pt&id=4819>. Acesso em 14.01.2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 06.03.2009.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96.** Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm. Acesso em 06.03.2009.

BRASIL. **Lei nº 10.172/2001.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em 25.08.2009.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Ministério da Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>. Acesso em 26.08.2009.

CASASSUS, Juan. **Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades?.** In COSTA, Vera Lucia Cabral (org.), *Descentralização da Educação. Novas Formas de Coordenação e Financiamento.* São Paulo: Fundap, 1999.

CASTRO, Claudio de Moura. **Investimento em educação no Brasil: um estudo sócio-econômico de duas comunidades industriais.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

CASTRO, Claudio de Moura. **A culpa é do tataravô.** Revista Veja, 8 de junho de 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de e DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas.** IPEA, Texto para Discussão nº 1352, Brasília, 2008. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1352.pdf. Acesso em 31.08.2009.

CHANG, Ha-Joon e EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change.** In: PAULA, Silvana e DYMSKY, G. (orgs.). *Reimagining Growth. Towards a Renewal of Development Theory.* Londres: Zed Books, 2005.

CONCEIÇÃO, Octavio. **Conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas.** Revista de Economia Contemporânea. UFRJ: Rio de Janeiro, jul./dez., 2002, p. 119-146.

DI PIERRO, Maria Clara. **Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos.** Educação e Pesquisa. Revista da Faculdade de Educação da USP, vol. 27, n. 2. São Paulo: USP, julho de 2001.

DINIZ, Eli. **O pós-consenso de Washington.** In: DINIZ, Eli (Org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DRAIBE, Sonia. **A Política Social na América Latina: O que Ensinam as Experiências Recentes das Reformas.** In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UNB, 1997. p. 213-258.

DRAIBE, Sônia. **A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental.** In COSTA, Vera Lucia Cabral (org.), *Descentralização da Educação. Novas Formas de Coordenação e Financiamento.* São Paulo: Fundap, 1999.

FALLETI, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada.** Revista Sociologias, ano 8, nº. 16, p. 46-85. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em 22.09.2009.

GLADE, William. **A Complementaridade entre a Reestruturação Econômica e a Reconstrução do Estado na América Latina.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998. p. 123-140.

GOMES, Sandra Cristina. **Fatos explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000).** Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. 2008.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 58. São Paulo: 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em 26.02.2010.

HODGSON, G.M. **Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting.** In: PAULA, Silvana e DYMSKY, G. (orgs.). Reimagining Growth. Towards a Renewal of Development Theory. Londres: Zed Books, 2005.

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Educar para crescer.** Disponível em http://www.abril.com.br/br/imprensa/conteudo_305789.shtml. Acesso em 14.01.2009.

JENKINS, Kate. **A Reforma do Serviço Público no Reino Unido**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1998. p. 201-213.

KETTL, Donald F. **A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1998. p. 76-121.

LOPES, Alice Casimiro. **Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e a Submissão ao Mundo Produtivo: o Caso do Conceito de Contextualização**. *Revista Educ. Soc.* [online]. 2002, vol.23, n.80, pp. 386-400. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12938.pdf>. Acesso em 26.08.2009.

MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’**. **Efeitos perversos da descentralização?** *Revista São Paulo em Perspectiva*, nº 10. São Paulo: Fundação Seade, 1996.

MENDES, Marcos. **Federalismo Fiscal**. In BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

NELSON, Richard R. e SAMPAT, Bhaven N. **Making sense of institutions as a factor shaping economicp**. *Revista de Economía Institucional*, Jul./Dec. 2001, vol.3, no.5, p.17-51.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. **Institutions**. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1., 1991, pp. 97-112.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto e BIASOTO Jr., Geraldo. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. In: ARRETICHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (orgs.). *Descentralização de Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp/Ipea, 1999. p. 19-60.

PARENTE, Marta Maria e LÜCK, Heloísa. **Mapa da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais de ensino fundamental**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90. Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: MARE, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Serviço Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do*

Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998. p. 21-38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998. p. 237-270.

PINTO, Mara Biasi Ferrari, GONÇALVES, Marcos Flávio R. e NEVES, Maria da Graça Ribeiro. **Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas**. Revista de Administração Municipal. IBAM, nov/dez 2006, ano 48, nº 244.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. BNDES, 2003. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0002426.pdf. Acesso em 15.09.2009.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **Introdução à história da educação brasileira**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

RICHARDSON, Ruth. **As Reformas do Setor Público na Nova Zelândia**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV, 1998. p. 215-235.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Anatomia de uma Reforma: Descentralização da Educação Pública de Minas Gerais e Mudança Institucional**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, nº 3. Rio de Janeiro, 2003, pp. 557 a 592.

SENA, Paulo. **Financiamento da Educação no Município**. Câmara dos Deputados. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/308449.pdf>. Acesso em 13.07.2009.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto F. **Fiscal federalism in Brazil: an overview**. Cepal Review 91, Abril 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil. Características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Unicamp. Caderno nº 48. Disponível em http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em 15.01.2009.

SILVA, Rose Neubauer e CRUZ, Neide. **Política Educacional: Redefinição de Competências e Novos Modelos de Gestão**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA,

Pedro Luiz Barros (orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996. p. 189-222.

SOBRINHO, José Amaral. **Descentralização da educação básica. Lições da experiência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 13.01.2009.

SPINK, Peter. **Possibilidades Técnicas e Imperativos Políticos em 70 Anos de Reforma Administrativa**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV, 1998. p. 141-172.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção**. *Revista Educ. Soc.* [online]. 2002, vol.23, n.80, pp. 96-107. Acesso em 25.08.2009.